


CA1
YC 26
-1991
S 51

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39261909030051>

CA1
YC26
-1991
S51



CHILDREN IN POVERTY: TOWARD A BETTER FUTURE

**Standing Senate
Committee on
Social Affairs,
Science and Technology**

**Chairman
The Honourable Lorna Marsden
Deputy Chairman
The Honourable Brenda Robertson**

**Second Session
Thirty-fourth Parliament**

January 1991



©Minister of Supply and Services Canada 1991

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. XC28-342/1-01
ISBN 0-660-56449-1



CHILDREN IN POVERTY: TOWARD A BETTER FUTURE

**Standing Senate
Committee on
Social Affairs,
Science and Technology**

Chairman

The Honourable Lorna Marsden

Deputy Chairman

The Honourable Brenda Robertson

Second Session

Thirty-fourth Parliament

January 1991

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, January 29, 1991:

The Honourable Senator Robertson moved, seconded by the Honourable Senator Comeau,

With leave of the Senate and notwithstanding Rule 45(1)(a),

That notwithstanding the Order of Reference of December 20, 1989 and the Order of Reference of June 27, 1990, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology which was authorized to continue its examination of child poverty in Canada, be empowered to present its report no later than Thursday, March 28, 1991.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, January 31, 1991

The Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to table its

TWENTY-THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized to study and report on childhood poverty and certain significant and costly social problems that manifest themselves in adult life and on measures that might better alleviate such problems, has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989, proceeded to that inquiry and now presents its final report entitled: "Children in Poverty: Toward a Better Future".

Respectfully submitted,

LORNA MARSDEN

Chairman

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee acknowledges with thanks the research work for this report by Ms. Sandra Harder and Dr. Joan Vance of the Library of Parliament, and Mr. Ken Battle, Dr. Richard Shillington and Dr. David P. Ross from outside Parliament. In addition, we thank our own researcher, Ms. Patricia MacDonald of the Parliamentary Centre and our Clerk, Mr. Serge Pelletier.

TABLE OF CONTENTS

	<i>Page</i>
CHAPTER ONE: TERMS OF REFERENCE	1
CHAPTER TWO: A DISTURBING REALITY: ONE IN SIX CANADIAN CHILDREN LIVE IN POVERTY	3
A. Measuring Child Poverty in Canada	3
B. International Comparisons.....	5
C. Poverty, Poor Education and Low Wage Jobs.....	6
CHAPTER THREE: CHILD POVERTY: THE CANADIAN PICTURE.....	7
A. Aboriginal Child Poverty	9
B. Can the Problem of Child Poverty Be Solved?.....	11
CHAPTER FOUR: INCOME AND SERVICES: A TWO-TIERED APPROACH.....	13
CHAPTER FIVE: INCOME	15
A. Employment.....	15
1. Seeking Higher Levels of Employment	15
2. Canada's Labour Market: Working to Remain Poor.....	16
3. Addressing Special Needs	17
a. Women.....	17
b. Aboriginal Peoples.....	18
c. Employment Equity	19
B. Current Government Transfers (Income Support).....	21
1. Family Allowance	22
2. Refundable Child Tax Credit.....	23
3. Canada Assistance Plan (CAP)	24
C. Income Support Options: Assessing the Impact of Recent Changes	26
1. One-Earner Families	26
2. Two-Income Families.....	27
3. Single-Parent Families	28
D. Providing Income Alternatives	28
1. A Targeted Approach.....	28
2. A Mixed Approach — Targeted with a Universal Component...	28
3. Assessing the Options.....	29

	<i>Page</i>
CHAPTER SIX: SERVICE OPTIONS	33
A. Health and Nutrition.....	34
B. Education	36
C. Conduct Disorders and Juvenile Delinquency	38
D. Housing	39
CHAPTER SEVEN: CONCLUSIONS	43
LIST OF RECOMMENDATIONS	44
LIST OF WITNESSES	46
LIST OF BRIEFS.....	50
APPENDIX I: CHILD POVERTY AND POOR EDUCATIONAL ATTAINMENT: THE ECONOMIC COSTS AND IMPLICATIONS FOR SOCIETY	51
APPENDIX II: CHILD BENEFITS REFORM.....	87

CHILDREN IN POVERTY: TOWARD A BETTER FUTURE

CHAPTER ONE: TERMS OF REFERENCE

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has a long record of research into the problems facing Canadian children. In 1980, under the Chair of Senator Lorne Bonnell, the Committee published its report *Child at Risk*, which considered the relationship between early childhood experiences and criminal behaviour. Under the Chair of Senator Arthur Tremblay, the Committee published three reports: *Analysis of Child and Family Benefits in Canada: A Working Document* in 1985, *Child Benefits: Proposal for a Guaranteed Family Supplement* in 1987, and *Child Care* in 1988.

In a speech to the Senate on 17 May, 1988, Senator Robertson drew attention to the devastating human and economic costs of child poverty. She expressed her commitment to undertake a study which would move well beyond a mere enumeration of the negative outcomes of child poverty to real solutions. Realizing the magnitude of this undertaking, she stated:

... all governments in (Canadian) society have always been interested in the elimination of poverty. The tools that we have to deal with the problems have been inadequate. Without the proper research, without the proper information, our efforts will continue to be a catch-up effort that most often addresses the symptoms of poverty, and not the root causes.⁽¹⁾

On 7 June 1988, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology appointed a subcommittee, chaired by Senator Brenda Robertson to examine and report on the relationship between childhood poverty and certain significant and costly adult social problems, and on measures which might alleviate such problems. On 21 June 1989, the Committee obtained authorization from the Senate to continue the study of child poverty.

An *Interim Report*, entitled *Child Poverty and Adult Social Problems* (hereafter referred to as the *Interim Report*), was tabled on 19 December 1989. This report acknowledges child poverty as a very serious social problem commanding our immediate attention. The Committee continued the study in 1990 by:

- 1) further assessing the social and economic costs of child poverty; and
- 2) recommending solutions to the problem of child poverty in Canada.

This report recommends further changes to the delivery of child and family benefits and expands upon our earlier report on child benefits by advocating a two-tiered approach; one which recognizes that successfully addressing child poverty in Canada will require both income support and service provision.

⁽¹⁾ Debates of the Senate, 17 May 1988, p. 3408.

CHAPTER TWO: A DISTURBING REALITY: ONE IN SIX CANADIAN CHILDREN LIVE IN POVERTY

We are constantly bombarded through media reports with the visual proof of devastating child poverty and starvation in India, Africa and South America. Such pictures evoke in us feelings of pain, sorrow and guilt which are often translated into concrete humanitarian responses. But, while Canadians are quite aware of these devastating conditions in other areas of the world, we are less aware of the breadth and depth of child poverty in Canada.⁽²⁾ In part, this lack of awareness may have something to do with the visual images we associate with poverty; distended bellies, hollow faces, sunken eyes and bony frames. To the extent that child poverty presents a different face in Canada, we may be unconvinced of the gravity of the problem in our own country. A 1975 report of the National Council of Welfare describes what it is like to be a poor child in Canada:

“To be born poor is to face a greater likelihood of ill health — in infancy, in childhood and throughout your adult life. To be born poor is to face a lesser likelihood that you will finish high school; lesser still that you will attend university. To be born poor is to face a greater likelihood that you will be judged a delinquent in adolescence and, if so, a greater likelihood that you will be sent to a “correctional institution. ”To be born poor is to have the deck stacked against you at birth, to find life an uphill struggle ever after. To be born poor is unfair to kids.”⁽³⁾

A. Measuring Child Poverty in Canada

A great deal of imprecision surrounds the definition and the measurement of poverty in Canada and elsewhere. There are a number of measures for poverty including the Statistics Canada Low-Income Cutoffs (LICOs), the Canadian Council on Social Development Income Lines, the Senate Committee Poverty Lines (resulting from the 1971 Report chaired by Senator David Croll and updated annually), various provincial social assistance rates, and the Montreal Diet Dispensary Guidelines. The measure of poverty most frequently used in Canada, however, is the Statistics Canada LICOs. Statistics Canada does not refer to these figures as poverty lines, but indicates that people living below these lines can be said to be living in “straightened circumstances.” Most social policy analysts refer to the LICOs as poverty lines.

The process for calculating the low-income cutoffs entails an estimation of the percentage of gross income⁽⁴⁾ spent by the average Canadian family on food, clothing and shelter. Statistics Canada then increases this amount by 20% and this figure corresponds to a given income level, which is identified as the low-income cutoff line.

⁽²⁾ For the purposes of this report, a child who lives in a family whose income is at or below the Statistics Canada low-income cutoffs is considered poor. Statistics Canada defines as low-income a family spending more than 58.5% of its income on food, shelter and clothing. The actual figures for low-income cutoffs vary according to the size of the family and the place of residence and are updated each year according to changes in the cost of living as measured by the Consumer Price Index. In 1988, the low-income cutoff was \$23,539 for a family of four in a large urban centre (500,000 and over) and \$17,316 for the same family living in a rural area.

⁽³⁾ *Poor Kids: A Report of the National Council of Welfare on Child Poverty*, Ottawa, March 1975.

⁽⁴⁾ In calculating gross income, Statistics Canada includes wages and salaries before deductions, net income from self-employment, investment income, government transfers, training allowances, private pensions, scholarships and alimony payments.

The basis for the estimation of the percentage of gross income spent on life's necessities is the *Family Expenditure Survey*, an occasional survey conducted by Statistics Canada. During those years when a survey is not conducted, Statistics Canada updates its low-income cutoffs in relation to changes in the consumer price index.

In establishing the low-income cutoffs, further precision is sought by adjusting the figures in reference to family size and urban or rural location. The urban/rural distinction is further refined by the size of the community; the larger the community, the higher the cutoff lines and vice versa. Using these processes, Statistics Canada has come up with 35 separate low-income cutoffs. However, some problems remain.

The use of the *Family Expenditure Survey*, as the basis for calculating the LICOs, is problematic because it excludes certain populations: those living in the Territories, in institutions, on Indian reserves, and those who are members of the armed forces. Similarly, income data for comparing incomes to the LICOs, in order to estimate the numbers of people living at certain income levels, is based on the *Survey of Consumer Finances* (conducted annually), which excludes the same populations. Consequently, the usual published poverty figures will exclude those poor living in the Territories and on Indian reserves.

Measurement problems occur because LICOs are published using different *Family Expenditure Surveys*, referred to as the 1969, 1978 and 1986 based LICOs. Many social policy analysts use the 1986 base in calculating the number of poor children living in Canada. Statistics Canada and Health and Welfare Canada, however, continue to use the 1978 base. According to the *Fact Book on Poverty*, use of the fully revised 1986 base rather than the 1978 base adds 118,000 families and 121,000 unattached individuals to the low-income rolls. The numbers of poor children will also vary according to the age cut-off employed to define children and whether or not native children living on reserves are included in the total.

Using the 1978 base, in 1988, there were approximately 875,000 children living in poverty (excluding those populations identified above).⁽⁵⁾ Using the 1986 base, in 1988, there were approximately 913,000 children under the age of 16 years living in Canada, and when children of 16-17 years of age living with their parents are included, along with children living on reserves, it is estimated that the figure would exceed one million, hovering at around 1.1 million.⁽⁶⁾ For these reasons, when figures are quoted in this report, the LICO base being used to measure the number or the percentages is identified in brackets after each figure.

Despite the technical difficulties in precisely measuring the number of poor children in Canada, it is impossible to deny the fact that a significant number of Canadian children (one in six)⁽⁷⁾ live in circumstances which place them at a greater social, physical and emotional disadvantage over both the

⁽⁵⁾ Health and Welfare Canada, *Children of Canada, Children of the World: Canada's National Paper for the World Summit for Children*, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1990.

⁽⁶⁾ David P. Ross and Richard Shillington, *Canadian Fact Book on Poverty*, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1989. See also Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Child Poverty and Adult Social Problems*, Interim Report, December 1989, p. 3.

⁽⁷⁾ Proceedings of the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology (Thereafter Proceedings), 3 April 1990, Issue 20, p. 22.

short term and long term. It is time for Canadians and their governments to rethink and confront this disturbing reality.

B. International Comparisons

While Canada's child poverty rate has remained relatively constant (at approximately 16%) over the past number of years, among industrialized nations, Canadians have very little of which to be proud when it comes to the measures we have taken for safeguarding the well-being of our children. International comparisons of any kind must be done with some caution. As the authors of the *Fact Book on Poverty* indicate, the scarcity of information and the non-compatibility of data and definitions exercise some constraints on our ability to make such comparisons.

Data taken from the Luxembourg Income Study uses a measure of relative poverty which estimates the number of households in a country that have disposable incomes (after taxes and including transfers) of less than one-half of the country's median disposable household income. This provides a more standardized measure which allows for comparisons among different countries. Using this data, Canadian child poverty rates of approximately 16 per cent have remained lower over the years than those of the United States which has a child poverty rate of approximately 20 per cent. However, when we compare our rates to those of other industrialized nations, particularly the Scandinavian countries, the picture is not as encouraging with Norway and Sweden exhibiting rates of 5.6 and 5.2 respectively.⁽⁸⁾

The United States and Australia⁽⁹⁾ recently released reports on child poverty. These reports draw remarkably similar pictures of the negative impacts of child poverty. In these countries, as well as in Canada, children who live and grow up in poverty have many unmet needs. Research and experience demonstrate a strong connection between the greater frequency of unmet needs and adult social problems such as unemployment, physical and mental illness and disability, illiteracy and criminal behaviour.

C. Poverty, Poor Education and Low Wage Jobs

All too frequently poor children grow up to be poor adults. At least part of this process is attributable to the rates of school dropout among poor children and adolescents. Using current Statistics Canada information, research undertaken for the committee projects that over the next 20 years, approximately 187,000 students will leave school due to poverty (see Appendix I, *Child Poverty and Poor Educational Attainment: the Economic Costs and Implications for Society*).

These high dropout rates will cost Canadians an estimated \$620 million in Unemployment Insurance costs and an additional \$710 million in social assistance payments. If these high dropout rates were eliminated, research estimates that federal and provincial income taxes would rise by \$7.2 billion

⁽⁸⁾ Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *Interim Report*, p. 6; Ross and Shillington (1989), *Fact Book on Poverty*, p. 85.

⁽⁹⁾ National Center for Children in Poverty, *Five Million Children: A Statistical Profile of Our Poorest Young Citizens*, School of Public Health, Columbia University, New York, 1990; Don Edgar, David Keane and Peter McDonald (eds.), *Child Poverty*, Allen and Unwin, Sydney, Australia, 1989.

and consumption taxes by \$1.15 billion. Finally, research indicates that incomes would be \$23 billion higher if poverty-induced dropouts had gone on to complete an average level of education.

Limited educational attainment leads to a disadvantaged employment future for poor children. Today we know that minimum wage jobs provide only a portion of what one needs to meet even the most rudimentary living conditions. In 1975, a full-time worker earning the minimum wage would make 81 per cent of the poverty line (using the 1969 Base). In 1990, this worker would earn only 42.4 per cent of the poverty line income (using the 1986 Base).⁽¹⁰⁾

As a recent American study suggests, a country whose child poverty problem is even greater than Canada's, it is "within our reach" to break this cycle of poverty.⁽¹¹⁾ This Committee heard from many witnesses about interventions that 1) work, 2) that are not stigmatizing, and 3) that can be delivered on terms over which families can exercise some control. Given our knowledge about interventions and the painfully destructive consequences of child poverty, both to individuals and society, it becomes unconscionable not to take action to deal with this problem. Social and economic commentators frequently warn that Canada cannot continue to compete and prosper in the global arena if approximately one-sixth of our children continue to grow up poor, and under circumstances that seriously jeopardize their chances of becoming happy and productive citizens.

Similarly, as recent developments in crime prevention suggest, if we wish to have safer, healthier communities, we must not ignore the problems faced by children at risk of becoming offenders or we will certainly suffer the consequences. Poor children face this risk more than others. Children are the future of any society. There is no sounder investment in Canada's future than an investment in our children. It is disturbing to this Committee, as it is the many witnesses who appeared before us, that the necessity of solving child poverty must be justified in monetary or "bottom line" terms. Nevertheless, if that is required, the figures speak for themselves — but poor children cannot. This report adds an additional voice to those who already speak on behalf of Canada's poorest and most vulnerable citizens.

⁽¹⁰⁾ Canadian Council on Social Development, Brief of the Committee, 2 March 1990, p. 8.

⁽¹¹⁾ Schorr, L. *Within our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantage*, Doubleday, Toronto, 1988.

CHAPTER THREE: CHILD POVERTY: THE CANADIAN PICTURE

We have already seen that presenting a picture of Canadian child poverty is neither an easy nor a pleasant task. An accurate reflection of child poverty in Canada is complicated by regional differences and variations and it is also complicated by the particular conditions facing Canadian aboriginal children. With these facts in mind, the following section will underscore the conditions facing Canada's poor children. A separate section has been devoted to examining the circumstances of Canada's poor aboriginal children.

The conditions associated with child poverty are well documented and for one out of every six children in Canada, such conditions are their reality. Child poverty declined during the 1970s but increased again during the recession of the early 1980s peaking, in 1984, at 1,154,000 or 20.1 per cent of all children (using the 1978 Base). Fortunately, child poverty is again on the decline (913,000 or 16.1 per cent poor children in 1988 using the 1986 Base or 875,000 or 15.4 per cent using the 1978 Base). However, the rate and the numbers are still higher than they were prior to the recession in 1980 (14.8 per cent using the 1978 Base).⁽¹²⁾ As indicated, there are marked provincial variations in child poverty rates from a high of 22.6 per cent in Saskatchewan and 20.7 per cent in Newfoundland, to a low of 11.9 per cent in Ontario.⁽¹³⁾

Canada's record is least commendable where children in lone-parent families are concerned. The *Fact Book on Poverty* shows that in 1986 the largest number of poor children in Canada still live in two-parent families but poverty rates for children in lone-parent families, particularly those led by women, and two-parent families led by a person under the age of 24, are especially high.⁽¹⁴⁾ In 1986, 56.1 per cent (using the 1978 Base) of lone-parent families led by women were poor. Lone-parent mothers with low incomes were much younger and were much less likely to be employed.⁽¹⁵⁾

Twenty-two point eight per cent (using the 1978 Base) of lone-parent families led by men were poor in 1986. In the same year, 30.2 per cent (using the 1978 Base) of families led by someone 24 years of age and under were poor.⁽¹⁶⁾ The main differentiating characteristic of this latter type of family is education, according to the *Fact Book on Poverty*. The proportion of heads of these young families with some post-secondary education or better, is much lower than for non-poor families in the same age group.

There has been a decline in recent years in the number of children living in "working poor"⁽¹⁷⁾ families from 42.7 per cent in 1979 to 37.4 per cent in 1986 (using the 1978 Base). However, there has

⁽¹²⁾ Submission to the Committee by National Council of Welfare, p. 2. See also Health and Welfare, 1990, *Children of Canada*, p. 62.

⁽¹³⁾ Joan Vance, *Poverty in Canada*, Current Issue Review 88-14E, Research Branch.

⁽¹⁴⁾ David P. Ross and Richard Shillington, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1989, p. 47-49 (hereafter referred to as the *Fact Book on Poverty*). National Council of Welfare, *Women and Poverty Revisited*, Minister of Supply and Services Canada, Summer 1990.

⁽¹⁵⁾ Ross and Shillington (1989), *Fact Book on Poverty*, p. 44.

⁽¹⁶⁾ *Ibid.*, p. 44.

⁽¹⁷⁾ The working poor are those households which have at least 49 weeks of either full-time or part-time work during the year and whose ages are under 65 years. In situations where there is one earner in the household, the criterion requires year-round participation in the labour force by that one person. In situations where there are two adult earners, some combination of weeks worked that adds up to 49 weeks would qualify. The definition excludes any income generated by any dependent children.

been an increase in those children living in families where adults are not in the labour force, referred to as "other poor" families. In 1979, 57.3 per cent of poor children lived in "other poor" families whereas in 1986 this percentage had increased to 62.6 (using the 1978 Base).

According to the *Fact Book on Poverty*, 86 per cent of children living in these "other poor" families were in lone-parent families led by women. Most "other poor" families are receiving social assistance under the Canada Assistance Plan (CAP). Based on data provided to them by the provinces for the month of March 1989, Health and Welfare Canada estimates that approximately 680,000 children live in families receiving social assistance ('welfare'). An Ontario study of children suggests that children in families receiving social assistance under CAP are at significantly higher risk to conditions detrimental to their development and well-being than the children of the working poor.⁽¹⁸⁾

In what kinds of material conditions do poor children live? Undoubtedly, there are marked differences among poor families in Canada, but the conditions of child poverty are striking in their similarities. Poor children are more likely to live in inadequate housing or experience what is often referred to as "core housing need". Canada Mortgage and Housing Corporation reports that, of the approximately three million Canadian households with children under sixteen years of age, about 11 per cent live in such conditions.⁽¹⁹⁾

What does "core housing need" mean in concrete terms? These are the households where the proportion of household income required to pay for shelter is considered too high. The Committee was told repeatedly of situations where households were paying up to 50 per cent, or even as high as 70 per cent of their income for housing. This situation is a particular problem in large urban locations such as Toronto, Vancouver, Edmonton and Calgary. If the family is lucky enough to pay only 30 to 35 per cent of their income on housing costs, the accommodations may be inadequate. Inadequacy may translate into any number of problems including, sub-standard heating, not enough hot water, improper ventilation and unsafe living conditions including a lack of space for children to play.

Core housing need may also mean that the family is living in concentrated blocks of subsidized housing with their attendant problems of high crime rates and vandalism. Such housing conditions contribute to an environment which puts poor children at higher risk to health, developmental and other problems.

How and what do poor children eat? The Canadian Association of Food Banks, in their March 1989 survey entitled "Hunger Count", estimates that children are twice as likely to need food assistance as adults. Children under the age of 18 accounted for 40 per cent of the 378,000 people who used their food services monthly. (151,000 children).⁽²⁰⁾ These figures suggest that many poor children are inadequately fed and that some of them go hungry as they are forced to skip meals or survive on "fillers" such as rice, pasta and bread.

⁽¹⁸⁾ Dr. Dan Offord *et al.*, *The Ontario Child Health Study* conducted by McMaster University and Chedoke McMaster Hospital in cooperation with Statistics Canada, Hamilton, Ontario, 1985.

⁽¹⁹⁾ Canadian Mortgage and Housing Corporation, Research Division, "An Assessment of the Number of Children Living in Housing in Core Housing Need 1988," March 1989.

⁽²⁰⁾ Hungerwatch Program, Canadian Association of Food Banks, Canadian Hunger Count 1989, Toronto, November 1989. The HungerCount study was based on special surveys carried out by food bank organizations in 65 Canadian cities and towns covering 907 emergency grocery and meal programs. The surveys provided a direct count of people being assisted with food in areas representing over half the population of the country.

Multiple risk factors, which occur more frequently among poor children, especially among children in families that are persistently poor and live in areas of concentrated poverty, are frequently the precursors of adult social problems. Studies document⁽²¹⁾ the higher risk of low birth weight, poor nutrition, developmental disabilities, poor school performance, juvenile delinquency and child abuse among poor children. Research also demonstrates that the relatively higher exposure of poor children to multiple risk factors such as these, helps to account for the link between child poverty and adult social problems such as unemployment, physical and mental illness and disability, illiteracy and criminal behaviour.

The Committee was also reminded that poor children are the sons and daughters of poor adults and that therefore child poverty cannot be viewed in isolation. In part, such poverty is a result of the fact that families with children in Canada are facing declining economic conditions. Witnesses told the Committee that, contrary to common belief, the majority of poor children live with both parents and their parents are among the working poor, the unemployed, the underemployed, the sick and the disabled. They said that many Canadian families who live in poverty do so simply because of the presence of their children. Tax increases and cuts in social benefits in recent years as well as the lack of accessible and affordable child care alternatives, low educational attainment, lack of access to job training and re-training, and excessive housing costs, severely tax the capacities of many families.

Many witnesses spoke of growing numbers of low and middle-income families who are finding it increasingly difficult to "make ends meet". Authors of the *Fact Book on Poverty* similarly identify the "near poor" whose incomes are only 10 to 20 per cent above the Statistics Canada LICOs and whose standard of living is not much different from that of the poor. Research and testimony from various witnesses suggest that many of those hovering above the poverty line have been able to stay in the mainstream only because of two earners. For lone-parent families without a second income earner, this means of keeping poverty at bay is not available.

A. Aboriginal Child Poverty

No discussion of child poverty in Canada is complete without a discussion of the circumstances facing Canada's aboriginal children. As this report indicates, contemporary estimates of child poverty are not truly representative of the extent of child poverty in Canada because they do not include figures on child poverty among the aboriginal population. Since Confederation, Canada's record with respect to aboriginal people in general, and aboriginal children in particular, has been poor. This fact is borne out in research sponsored by the Laidlaw Foundation which suggests that 51% of all aboriginal children are living in poverty and that the figure is not significantly different between children living on-reserve and off-reserve.⁽²²⁾ The higher rates of child poverty among aboriginal children reflect the fact

⁽²¹⁾ S.K. Escalona, "Babies at Double Hazard: Early Development of Infants at Biological and Social Risk," *Pediatrics*, Vol. 70, No. 5, November 1982; A.W. Myres and D. Kroetsh, "The Influence of Family Income on Food Consumption Patterns and Nutrient Intake in Canada," *The Canadian Journal of Public Health*, Vol. 69, 1978; the Children's Services Branch, Ontario Ministry of Community and Social Services (with the assistance of David P. Ross), *Low Income and Child Development: A Case for Prevention Strategies*, A Background Paper for the Ontario Social Assistance Review, June 1987; David Farrington, *Early Precursors of High Rate Offending*, Paper prepared for the Conference on Delinquency and the Family, Harvard University, 1985; M.A. Strauss and R.J. Gelles, "Societal Change in Family Violence from 1975 to 1985 as Revealed in Two National Surveys," *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 48, 1986.

⁽²²⁾ E. Richard Shillington, *Estimates of the Extent of Native Child Poverty: Census 1986*, Research undertaken for the Laidlaw Foundation, 6 February 1990.

that, in general, poverty rates for aboriginal peoples are significantly higher than those of Canada's non-aboriginal population.⁽²³⁾ According to the 1986 census, approximately 85% of all Indian families have incomes below \$10,000, as reported to the Committee by witnesses from the Assembly of First Nations (AFN).⁽²⁴⁾

While such rates of poverty are telling, in and of themselves, they do not adequately describe current living conditions. The Committee was provided with facts that go some distance toward illuminating the scope of aboriginal poverty. Disadvantaged conditions begin at birth and follow throughout the life cycle.

At birth, an aboriginal person's life expectancy is eight years less than that of the non-aboriginal Canadian population. For infants, the incidence of death in the first year of life is four times the national average and the rate of infant mortality is twice the national average. As young children grow up, they are more likely to die as the result of an accident between the time they reach one year of age and their nineteenth birthday. Accidental death and injury account for approximately 73 per cent of the deaths of young native people as compared to a national average of 56 per cent. A native child who reaches his or her nineteenth birthday is six times more likely to have lost a friend of his or her own age cohort as a result of suicide than is a non-native youth in Canada.⁽²⁵⁾

Housing is also a major concern. According to the AFN, approximately 60 per cent of Indian homes lack running water, sewage disposal or indoor plumbing. There is also a much greater likelihood that native children will grow up in housing which is overcrowded. In 1986, the percentage of crowded Indian dwellings on reserves was eleven times that of communities near reserves. Thirty-eight per cent of native dwellings on reserves lack central heating. For Canada as a whole, the figure is approximately five per cent.⁽²⁶⁾

Aboriginal children are much more likely than other children to come in contact with the child welfare system in Canada. As outlined in *The National Inquiry into First Nations' Child Care* by the AFN, by the 1980s thousands of Indian children had been placed in foster homes and institutions or had been given up for adoption.⁽²⁷⁾ In 1987, the percentage of status Indian children "in care" was four times that of non-Indian Canadian children, 3.2 per cent as compared to 0.8 per cent for the total population.

The AFN *National Inquiry* emphasizes the multiple risk factors associated with aboriginal child poverty which predispose such children to adult social problems. Alcohol and drug abuse, and physical and sexual abuse are common in the environment of many poor aboriginal children and are often associated with poor outcomes in adulthood:

An investigation of the Coldwater Band of British Columbia turned up 497 cases of physical and sexual abuse and 49 cases of incest. We know that victims of such crimes grow to adulthood focusing all their energy on controlling or denying the pain they suffered. The victims of incest, in particular, suffer a crippling loss of self-esteem and are more likely to develop a self-destructive streak. Not all

⁽²³⁾ *Ibid.*

⁽²⁴⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 43.

⁽²⁵⁾ *Ibid.*

⁽²⁶⁾ *Ibid.*

⁽²⁷⁾ Assembly of First Nations, *National Inquiry into First Nations Child Care*, Ottawa, Ontario, 1989.

victims of family violence become abusive parents. But many abusive parents suffered abuse as children from parents who were themselves abused in the institutions to which they had been sent. They have absorbed patterns of behaviour that they must unlearn.⁽²⁸⁾

Compared to Canadian families in general, larger numbers of Indian families are receiving social assistance. In fact, witnesses from the AFN stated that more Indian adults and children (290,000) receive social assistance under CAP than the four Atlantic provinces combined (201,000).⁽²⁹⁾ They told the Committee that social assistance monies they currently receive could be put to more meaningful use if aboriginal peoples were given more flexibility with respect to such funds:

...because we do not want to stay on welfare for the rest of time, it is important for the native people to have the ability to utilize what money they do receive in the form of social assistance for creative opportunities for their people...⁽³⁰⁾

The Committee agrees that attention needs to be paid to such concerns and urges the federal government to investigate, in collaboration with aboriginal people, the possibility of greater discretion in the use and application of social assistance funds.

The AFN drew the Committee's attention to the fact that there is a great need to direct attention to aboriginal child poverty and its effects on the lives and future of aboriginal children and requested the collaboration of the Committee in this endeavour.⁽³¹⁾

solutions to the social problems that exist in our communities can best be addressed by providing adequate resources to our people to provide for themselves and in ways that are appropriate and consistent with their own aspirations and their way of life ... the solution to (aboriginal) poverty is not more and more social assistance or welfare.⁽³²⁾

Rather, the solution lies in creating meaningful alternatives to social welfare as a way of life for aboriginal people. The Committee concurs with this position. While in the short term social welfare is a clear necessity, the goal must be to reduce its place in the lives of aboriginal peoples.

B. Can the Problem of Child Poverty Be Solved?

Assuredly, the answer to this question is yes. However, due to the complex network of interrelated factors contributing to child poverty, no one single or simple solution is available. We know that growing up poor places children at risk to a number of conditions. These include poor nutrition and poor physical and mental health, poor school performance and early school drop-out patterns, juvenile delinquency and a variety of conduct disorders such as withdrawal and aggression. Child development research indicates that both children and society can benefit from a preventive approach. The Canadian Council on Children and Youth says:

If we provide early support to children through primary prevention programs, such as prenatal and postnatal health care, high-quality child care and parenting support and education, we can contribute

⁽²⁸⁾ Assembly of First Nations, 1989, p. 17.

⁽²⁹⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 43.

⁽³⁰⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 49.

⁽³¹⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 42.

⁽³²⁾ Proceedings, 6 March 1990, p. 44-45.

to their optimal development. We may be able to deal with problems before they become serious and expensive.⁽³³⁾

A preventive approach implies both adequate income for families with children and a philosophy of service delivery that will adequately address the diverse nature of their needs. A two-tiered approach combining income support and services is required. This Committee believes that it is possible to “break the back” of child poverty in the short term through the implementation of a revised income support system and appropriate services. Over the longer term, it is important to recognize that eliminating child poverty is a process which requires ongoing management, assessment and readjustment.

⁽³³⁾ *Safer Tomorrows Begin Today*, Ottawa, 1989, p. 1.

CHAPTER FOUR: INCOME AND SERVICES: A TWO-TIERED APPROACH

Witnesses have emphasized that poor families have insufficient financial resources to provide for, care, and nurture their children. Therefore, solutions which provide income are a first step in addressing child poverty. It is also clear that income alone is not enough. Dr. Dan Offord, head of the Ontario Child Health Study told the Committee:

It is clear that economic reforms are needed. It is equally clear that poor children need more than that, that there will still be children at the bottom no matter what you do about raising the level of income what is needed is a combination of economic reforms and non-economic reforms targeted to the deficits these children have.⁽³⁴⁾

In addition to programs which provide economic resources to poor families with children, programs providing services are indicated. These programs should have objectives which include affordable, adequate housing and integrated, appropriate child services which are available on a continuous basis throughout the life-cycle of the child, i.e., prenatal care, child care, nutrition, education, recreation and special needs programs.

Both income and service programs must be sensitive programs, that is, they must not stigmatize children and their families and create further problems for them. This is not always the case with existing programs. Critics of the CAP, for example, point out the negative impacts on poor children of receiving 'welfare.'⁽³⁵⁾ Witnesses involved in the Ontario Child Health Study suggest that the stigma and conditions associated with being "on welfare" translate into a higher incidence of childhood and adult social problems for children of families receiving social assistance. Similar negative outcomes, such as juvenile delinquency, among children living in families in subsidized housing, were reported in research cited in our *Interim Report*. Witnesses suggested that programs of family benefits directed to all families with children could avoid this outcome.

To successfully deal with child and family poverty will require both long and short-term strategies. Long-term strategies will require structural changes in Canadian society, the longitudinal effects of which will minimize and prevent poverty. These changes will involve a reallocation of responsibilities and benefits between the advantaged and the less advantaged, a labour force strategy and a consideration of the intergenerational obligations of adults without children for adults with children.

In the short term, there must be strategies to supplement the capacities of families to meet their needs until the impacts of long-term strategies can be felt. This plan requires that both long-term and short-term strategies be initiated swiftly and simultaneously. The strategic elimination of child poverty will occur in stages as programs of both income and services become more preventive than curative.

In addressing the problem of child poverty, we must be prepared to accept that solutions will entail social expenditures and require ongoing management. Income programs are the jurisdiction of the federal government while services are primarily the purview of the provinces and/or municipalities. These realities necessitate that intergovernmental communication and cooperation be given a high priority. There will be costs in the short run. However, evidence cited in this report and calculations

⁽³⁴⁾ Proceedings, 30 March 1990, Issue 18, p. 22-23.

⁽³⁵⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20, p. 35-36.

provided in Appendix I, (*o.p. cit.*) and Appendix II, *Child Benefits Reform*, suggest that short-term costs will be offset by the long-term human and economic benefits incurred by lower levels of child poverty.

The ongoing management of child poverty entails a recognition that as the structure of the economy changes over time, poverty rises and falls among different groups within society. Certain groups are particularly vulnerable to poverty, i.e., seniors, particularly elderly women, lone-parent mothers and children. Encouraging progress has been made with respect to poverty among seniors. The poverty rate for families headed by someone 65 years or older declined from 21.9 per cent in 1979 to 9.5 per cent in 1986 (using the 1978 Base).⁽³⁶⁾ The fact that poverty rates remain high among unattached seniors (38.8 per cent in 1988, using the 1978 Base)⁽³⁷⁾ demonstrates that despite improvements in the retirement income system, such as the Guaranteed Income Supplement for low-income seniors, and maturation of the Canada and Quebec Pension Plans, work still remains to be done. Despite the fact that poverty among seniors will require ongoing management, it is fair to say that there have been major accomplishments in reducing poverty among this group. We must now do the same for our children.

RECOMMENDATIONS

1. **We recommend that the federal government fully support the objective of substantially reducing child poverty in Canada. Toward that objective, we recommend that the federal government show leadership by undertaking co-operative strategies, with other levels of government and the public at large, to address the needs of Canada's children living in poverty.**
2. **We recommend that a national conference, involving all levels of government and the general public, on the subject of shared solutions to the problem of child poverty in Canada be held within the next twelve months.**

While this report addresses the severity of child poverty across the country, it is also important to emphasize the variations in child poverty among groups in society, for example, aboriginal children.

As a Committee, we are heartened by the 1 October 1990 announcement that the Minister of National Health and Welfare will be given the responsibility to bring forward to Cabinet follow-up recommendations on the Declaration and Action Plan signed by Canada at the World Summit for Children held in New York. We are also encouraged that the Department of Health and Welfare will develop new mechanisms to ensure coordination and consistency in areas addressing children's issues. Given these new structures:

3. **We recommend that problems facing aboriginal children be given top priority by the Minister now responsible for children's issues. Toward that end, we recommend that the department allocate significant financial resources to this issue and undertake consultations with relevant aboriginal organizations in order to assess the needs of aboriginal children in Canada, and establish an action plan for meeting these needs.**

⁽³⁶⁾ Ross and Shillington (1989), *Fact Book on Poverty*, p. 44.

⁽³⁷⁾ Health and Welfare Canada, 1990, *Incidence of Low-Income and Numbers for Persons and Family Units*, Unpublished data.

CHAPTER FIVE: INCOME

The circumstances under which poor children live are characterized by a complex network of risk factors which contribute to undesirable outcomes in adulthood. However, the lack of financial resources dominates in virtually every case. The sources of income available to poor families are, mainly, employment and government transfers (income support). The latter are administered either as income programs, such as the Family Allowance or through the tax system, e.g., the Child Tax Credit.

A. Employment

Research and testimony indicate that the incidence of child poverty is clearly associated with the employment status of the parents.⁽³⁸⁾ Dr. Robert Glossup, of the Vanier Institute of the Family, pointed out the significant increases in rates of child poverty associated with the recession at the beginning of the 1980s when rates of unemployment were high.

1. *Seeking Higher Levels of Employment*

As several witnesses who appeared before the Committee indicated, a shift in philosophy regarding both the role and the priorities of the government, particularly with regard to employment, has occurred. A focus on deficit reduction, paring down the national debt and strengthening Canada's competitive position in the global marketplace have been built on a philosophy of limiting government intervention and expenditure in favour of a basic reliance on the marketplace. As summarized by one of the witnesses:

In short, business and government have been attempting to replace the postwar liberal consensus based on the economics of J.M. Keynes with an alternative and conservative view based on individualism, and the private market in which the primary role of government is to ensure the stability of markets, particularly the market for money. The result of this change in conception of the role of government has been the constant erosion of social programs for the past 15 years, with particularly dire consequences for children.⁽³⁹⁾

While the goal of "full employment" remains elusive, until the late 1970's and early 1980's when unemployment hit its highest levels, Canada's rate of unemployment did not exceed 7 per cent.⁽⁴⁰⁾ Despite the fact that there have been modest improvements in the rate of unemployment in recent years, Canada's level of unemployment has not compared favourably with other Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries. Canadian unemployment rates have remained "consistently higher, throughout the 1980's than both the OECD average and the average for the seven major industrialized countries."⁽⁴¹⁾

The Committee was told that the Finance Minister's most recent budget stated that unemployment may need to rise to 8.5 per cent or higher in order to fight inflation.⁽⁴²⁾ Witnesses indicated that given these trends in government policy it seems reasonable to expect that there will be an increase in both

⁽³⁸⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20, p. 29.

⁽³⁹⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 24.

⁽⁴⁰⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 26.

⁽⁴¹⁾ Economic Council of Canada, *Legacies*, Twenty-Sixth Annual Review 1989, Minister of Supply and Services, p. 38.

⁽⁴²⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 37.

adult and child poverty in Canada. If poverty is to be avoided, employment policies which allow all Canadians to earn sufficient money for their needs are required.

2. *Canada's Labour Market: Working to Remain Poor*

Several witnesses indicated the importance of examining the nature of jobs that have been created in recent years in relation to child poverty. That is, many earners with dependent children are in low-wage jobs. While new jobs have been created, most of the growth has been concentrated in the following categories: managerial, administrative, and related occupations; occupations in medicine and health; and sales and service occupations. These four categories accounted for 97 per cent of the more than half a million new jobs created between 1981 and 1986.⁽⁴³⁾

Despite growth in job creation, the Economic Council of Canada (ECC) finds that income in 1987 was close to two per cent lower than it had been in 1977. Accompanying this trend, has been an absolute decline in industrial and certain resource sector jobs. Blue collar jobs are decreasing, lending weight to the concern that there is a greater polarization of jobs and wealth in Canada. This trend, identified by the ECC, and specified by several witnesses, is the tendency toward a "shrinking middle" in the Canadian labour market. Recent employment growth has been characterized by a decrease in the percentage of middle income earners (from 27.4 per cent of the work force in 1967 to 21.5 per cent in 1986) and a growth in the percentages of both upper and lower income earners.⁽⁴⁴⁾

Service and retail sales sector jobs, which accounted for 74 per cent of the total employment gains between 1977 and 1987, are generally characterized as unskilled, poorly paid, non-unionized, highly vulnerable to economic fluctuations and often seasonal or part-time in nature. It is frequently argued that such jobs do not offer the range of benefits, or the degree of job security necessary to provide basic income security for individuals and families. These facts echo the realization that, for many Canadians, employment does not necessarily guarantee either an escape from poverty or an absence of impoverished living conditions. Statistics such as those presented by the EEC support the fact that wages have not kept pace with expenses.

We have already observed that the most common mechanism that households have used to offset these conditions is the addition of another wage earner, often a woman. However, witnesses from the Canadian Teachers Federation indicate that poor households may also depend on the income of children:

One of my frustrations as a teacher has been to watch my students — and I am just out of a school — rush home because they have babysitting jobs or they are working at McDonald's, and I am talking about Grades VI and VII children. There have been children working in nightclubs until 3 o'clock in the morning, and they do not want anyone to know because that income would be lost to the family.⁽⁴⁵⁾

⁽⁴³⁾ Economic Council of Canada, 1989, p. 37.

⁽⁴⁴⁾ Economic Council of Canada, 1989, p. 37.

⁽⁴⁵⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 63.

While national statistics provide important clues as to the current changes in Canada's economy, the EEC says that they also mask a number of regional differences in Canada. Based on seasonally adjusted figures for September 1990, Atlantic Canada continues to exhibit unemployment rates in the double-digit range with a low of 11 per cent in Nova Scotia and a high of 16.9 per cent in Newfoundland. New Brunswick and Prince Edward Island have rates of unemployment of 12.3 per cent and 13.5 per cent respectively. Ontario, on the other hand, had an unemployment rate of 6.4 per cent in 1990.⁽⁴⁶⁾

Witnesses suggested that it is important to recognize that just as all jobs are not "created equal", so it is important to understand that those working in marginal jobs, those who are unemployed and those who belong to the working poor are not a homogeneous group. In fact, the Committee was told, it is important to differentiate among groups within this population and in so doing, to examine some of the issues which are particularly important for them, especially in the context of employment related solutions. Both women and aboriginal people are among those unemployed or working poor who require specific attention.

3. *Addressing Special Needs*

a. *Women*

As the Canadian Advisory Council on the Status of Women states, women continue to earn salaries which fall far below those of men and they continue to be over-represented in those segments of the labour market that are poorly paid, highly vulnerable to economic fluctuations, non-unionized and characterized by part-time work arrangements. These conditions contribute to significantly higher rates of poverty among women. In 1986 the rate of poverty for adult women was much greater than that of men, with adult women at 16 per cent and adult men at 11.7 per cent.⁽⁴⁷⁾ Between the early 1970's and the mid 1980's, the proportion of the female population in poverty rose from 45.6 per cent (using the 1969 Base) to 58.7 per cent (using the 1978 Base).⁽⁴⁸⁾ Women's continued responsibility for child rearing, increases in divorce rates and the relatively recent growth of single motherhood underscore the fact that women have particular needs with respect to employment and employment related solutions aimed at alleviating child poverty.⁽⁴⁹⁾

The lack of affordable, quality child care in Canada was identified by many witnesses as a major barrier to parents, particularly women, in their attempts to raise themselves above poverty levels. The Canadian Council on Social Development said, in their brief to the Committee:

Perhaps the greatest impediment to employment outside the home is the lack of affordable, accessible, and flexible child care options for low income and moderate income families with children. Yet this is imperative if sole-support parents and two-parent families are to obtain and maintain employment. The *Transition* report* concluded that the lack of child care is the number one barrier to self-reliance for sole-support parents receiving social assistance.

⁽⁴⁶⁾ Statistics Canada, Catalogue #71-001, 1990.

⁽⁴⁷⁾ Morley Gunderson and Leon Muszynski, *Women and Labour Market Poverty*, Canadian Advisory Council on the Status of Women, Ottawa, 1990, p. 7.

⁽⁴⁸⁾ *Ibid.*, p. 8.

⁽⁴⁹⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 8.

* Report of the Social Assistance Review, George Thomson, Chairman, Prepared for the Ontario Ministry of Community and Social Services, Toronto, September 1988.

The brief goes on to say that:

The lack of child care forces many low-income parents to make informal child care arrangements which can be less than desirable, while others abandon outside employment entirely and remain at home caring for their children, which can have serious economic consequences.⁽⁵⁰⁾

Witnesses pointed out that the Child Care Expense Deduction, as it now exists, is regressive because it is worth more in income tax savings to higher-income families than to lower-income families. For example:

...a parent with taxable income over \$55,000 claiming \$2,000 deduction will save an average of \$1,209 in federal and provincial income taxes, whereas a parent with taxable income under \$27,500 will save \$527 in averaged combined federal and provincial income taxes for a \$2,000 Child Care Expense Deduction. Poor families with no taxable income receive no benefit from this program.⁽⁵¹⁾

Another problem associated with child care and identified by a number of witnesses, is that the wages of child care workers are usually below the poverty line. While the Committee recognizes that these salaries fall within provincial jurisdiction, we feel compelled to indicate the importance of ensuring a reassessment of these salaries at the provincial level. Wages for these workers need to be increased to reflect the value society attributes to this work and to attract and retain qualified staff, as well as to provide the workers themselves with adequate incomes.⁽⁵²⁾

RECOMMENDATION

4. **We recommend that the federal government, in collaboration with the provincial and territorial governments, set out a policy on national child care outlining a range of child care options, as quickly as possible.**

b. Aboriginal Peoples

According to the *Canadian Human Rights Commission Annual Report 1989*, the relationship of aboriginal people to the labour force is troubling. Their figures show that Canada's aboriginal people are drastically under-represented in the labour force. Despite the presence of the *Employment Equity Act* (proclaimed in August 1986), between 1987 and 1988, aboriginal people increased their representation in the labour force only from .66 per cent to .77 per cent. At this rate of improvement, the report predicts that aboriginal peoples will not represent their current level of availability in the work force (2.1 per cent) until 2010. Aboriginal women's representation in the labour force, as a proportion of all aboriginals, declined over the same period.⁽⁵³⁾

Not surprisingly, there is a strong relationship between aboriginal poverty and aboriginal unemployment rates. About 75 per cent of aboriginal families with less than 26 weeks of employment live at or below the poverty line as compared to figures of between 40 and 50 per cent for non-aboriginals.⁽⁵⁴⁾

⁽⁵⁰⁾ "A National Strategy to End Child Poverty in Canada," 2 March 1990, p. 6.

⁽⁵¹⁾ Canadian Council on Social Development, Brief to the Committee, 2 March 1990, p. 7.

⁽⁵²⁾ Social Planning and Research Council of British Columbia, Brief to the Committee, 20 March 1990, p. 4.

⁽⁵³⁾ *Canadian Human Rights Commission Annual Report 1989*, Ministry of Supply and Services Canada, Ottawa, 1990, p. 16.

The poverty rates among aboriginal families varies across the country from 56 per cent in New Brunswick to 32 per cent in Quebec.⁽⁵⁵⁾

c. *Employment Equity*

The *Employment Equity Act* is one avenue which can be used to address the employment-related inequality faced by women, aboriginal people, the disabled and other minority groups. This *Act* is strategically important. Witnesses emphasized that solutions to child poverty must ultimately entail concrete solutions to poverty among these groups.⁽⁵⁶⁾ The Committee was told that the efficient implementation of both employment equity and pay equity are crucial to improving the labour market position of women, aboriginal peoples, the disabled and other minority groups.

The *Act* requires all federally regulated companies and Crown Corporations, with 100 or more employees, to implement employment equity procedures and provide annual reports on these procedures. Witnesses indicated that both the scope and the reporting/monitoring procedures of the *Act* require strengthening.⁽⁵⁷⁾ The lack of sufficient resources to quickly and efficiently investigate complaints will ultimately undermine the strength of the *Act*.

The *Act* is scheduled for review in 1991. Based on the testimony of witnesses, the Committee urges the federal government to consider in its review the long-term benefits which could be realized in providing better jobs and incomes for target groups. Any provisions to strengthen and improve the *Act* would make a contribution to a reduction in child poverty.

Witnesses also indicated repeatedly the need to address the poor salaries of those working in minimum wage jobs, the "working poor." Current minimum wages do not produce incomes sufficient to prevent poverty even for those who are employed full-time. According to witnesses, in 1990, a minimum wage of about \$6.85 would be required to raise the working poor individual to the poverty line⁽⁵⁸⁾ and a minimum wage of about \$7.50 would bring its purchasing power to that of the minimum wage of the mid-1970s.⁽⁵⁹⁾

In 1975, a fully employed minimum wage worker who supported a spouse and a child in a large city could earn 81% of the Statistics Canada poverty line income. In 1990, this worker could earn only 42.4% of the poverty line income. In fact, even if both spouses were fully employed at the minimum, they could earn only 84.8% of a poverty line income.⁽⁶⁰⁾

Table 4 from Appendix I of this Report, reproduced below, identifies the formidable monetary gaps between the annual minimum wage income and the poverty line in each province. The closest that a full-time minimum wage worker can come to earning a poverty line income is in Prince Edward Island, where workers can earn 59.3 per cent of the poverty line. The largest gap exists at the federal minimum wage level where workers earn only 41.2 per cent of the poverty line. Given that the *Fact*

⁽⁵⁴⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 19.

⁽⁵⁵⁾ E. Richard Shillington, 1990, p. 5.

⁽⁵⁶⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 8.

⁽⁵⁷⁾ Submission to the Committee by the National Council of Welfare, p. 36.

⁽⁵⁸⁾ Canadian Council on Social Development, Brief to the Committee, 2 March 1990, p. 8.

⁽⁵⁹⁾ Social Planning Council and Research Council of British Columbia, Brief to the Committee, 20 March 1990, p. 3.

⁽⁶⁰⁾ Canadian Council on Social Development, Brief of the Committee, 2 March 1990, p. 8.

Book on Poverty shows that 37.4 per cent of dependent poor children lived in working poor families in 1986,⁽⁶¹⁾ it is vital that the issue of minimum wage levels be addressed.

TABLE 4
**A Comparison of Minimum Wage Income to the Poverty Line Income
for One Parent With One Child, 1990**

Jurisdiction	Minimum wage	Annual minimum wage income	Poverty line	Income as % of poverty line
Federal	4.00	7,904	19,200	41.2
Newfoundland	4.25	8,398	16,900	49.7
P.E.I.	4.50	8,892	15,000	59.3
Nova Scotia	4.50	8,892	16,900	52.6
New Brunswick	4.50	8,892	16,900	52.6
Quebec	5.00	9,880	19,200	51.5
Ontario	5.00	9,880	19,200	51.5
Manitoba	4.70	9,287	19,200	48.4
Saskatchewan	4.75	9,386	16,900	55.5
Alberta	4.50	8,892	19,200	46.3
British Columbia	5.00	9,880	19,200	51.5

Note: Minimum wages are those prevailing on April 1, 1990. Minimum wage income is based on a 38 hour work week, and 52 weeks of work. The poverty line is the estimated Statistics Canada low income cut-off for each province's largest city.

Professor Allan Moscovitch, in his brief to the Committee, said:

There must be employment for the parents of poor children, employment at rates of pay which permit the family to reach beyond the level of measured poverty. Minimum wage rates like social assistance rates are set by each province and territory without public debate and without reference to living standards or changes in the cost of living over time. Adequacy is not a question to be confined to assistance rates alone: it must be addressed directly in consideration of the minimum wage. While this is the responsibility of each province and territory, the federal government is in a position to take the lead through the minimum wage it sets for public employees and for the employees of companies that do business with the government.⁽⁶²⁾

RECOMMENDATIONS

5. We recommend that the federal minimum wage be increased to a level that will provide an annual income equal to the Statistics Canada poverty line for an individual living anywhere in

⁽⁶¹⁾ Ross and Shillington, Ottawa, 1989, p. 50.

⁽⁶²⁾ Brief to the Committee, 6 March 1990, p. 67.

Canada. After this level has been achieved, the minimum wage should be fully indexed to the cost of living.

6. We recommend that the new level of the federal minimum wage be required for all federally funded and cost-shared programs and contracts.

An additional concern with respect to income is the incidence of part-time employment in Canada. Families whose heads work part-time are five times more likely to be poor than those whose heads are full-time workers.⁽⁶³⁾

Given these concerns regarding employment, it is clear that the thrust of existing income support programs such as unemployment insurance and social assistance should be geared toward assisting those persons who are able, through adequate training, to re-enter the full-time, full-year paid labour force as quickly as possible.

7. We recommend that existing income support programs provide greater flexibility so that recipients who wish to undertake job retraining and/or further education to enhance their employability, not be subject to penalties with respect to the level of social assistance they receive, including their access to relevant services such as medical prescription coverage, etc.

The Committee feels that addressing the declining value of the minimum wage, and the issue of job training in combination with long-term job creation, are key to the erosion of conditions which perpetuate child poverty.

B. Current Government Transfers (Income Support)

Witnesses appeared to agree that government income support programs will still be required to eliminate child poverty even if higher levels of employment, employment equity, increased minimum wages, and accessible child care are achieved. The Social Planning and Research Council of British Columbia, in their brief to the Committee elaborated on some of the reasons why this is the case.

The vagaries of the market economy, as well as individual circumstances, will not provide for adequate incomes to all families. For example, someone who is working full-time may have their hours reduced during a firm's economic restructuring. Another example would be a change in family circumstances such as an unexpected illness, pregnancy or family separation. It is clear from all the reports on poverty that families with a single earner have a greater incidence of poverty.⁽⁶⁴⁾

The federal government has three major income transfer programs which benefit poor families with children; the Family Allowance, the Refundable Child Tax Credit and the Canada Assistance Plan (CAP). The Family Allowance is paid to all families with children. The Child Tax Credit, administered through the income tax system, gives additional income support to low and middle-income families with children and CAP is targetted to "needy" families.

⁽⁶³⁾ Joan Vance, *Poverty in Canada*, Current Issue Review 88-14E, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 12 December 1989, p. 5.

⁽⁶⁴⁾ Brief to the Committee, 20 March 1990, p. 4.

1. Family Allowance

The Family Allowance Program was initiated in 1944 and the first benefits were actually received by parents in 1945. As Appendix II indicates, the rationale behind the introduction of a family allowance scheme was a combination of political and economic motives. However, in large part, the program was implemented with a view toward recognizing the fact that wages and salaries are not sensitive to family size and the costs associated with raising children. This Committee's report, *Child Benefits: Proposal for a Guaranteed Family Supplement Scheme* (1987), stated:

Since Family Allowance is treated as taxable income, this program is redistributive in nature, delivering greater benefits per child to poorer families. This effect is relatively mild, however, and the program continues to be broadly based. Its main feature is to grant a financial benefit only to those families with children. It thus imparts a measure of horizontal equity into the fiscal system. The Family Allowance has also come to be regarded as a symbolic gesture towards assisting all families, regardless of their financial situation, with childraising expenses.⁽⁶⁵⁾

Provinces may vary the amount the federal government pays to their residents according to the age and/or number of children in a family. The provinces of Alberta and Quebec have taken this option. The value of the Family Allowance in 1990 is \$33.33 a month per child for dependent children under the age of 18 years. From 1974 to 1982, the Family Allowance generally increased with the Consumer Price Index. However, in January 1976, Family Allowance payments were frozen at 1975 levels for one year and indexed again in 1977. In 1978, payments were restructured and the benefits were reduced by approximately \$6 per child, per month. In 1979, the payments were again restructured with the introduction of the Child Tax Credit. Between 1983 and 1984, the indexation rate was subject to the six and five per cent policy of fiscal restraint. In 1986, Family Allowance payments were partially de-indexed. As a result of this change, the Family Allowance is indexed to the rate of inflation over 3 per cent per year. Under a fully indexed system, since 1986, the current Family Allowance would amount to approximately \$38.58 per child per month, as compared to the current rate of \$33.33. By 1995, it is estimated that ten years of inflation will have reduced the Family Allowance to \$35.65 compared to the rate of \$47.75 had full indexation been maintained.⁽⁶⁶⁾

According to the National Council of Welfare, the tax-back on the Family Allowance will have serious long-term implications for its value.⁽⁶⁷⁾ The Family Allowance will be taxed-back at a rate of 15 per cent for every dollar of income over a \$50,000 threshold. Once the higher-income parent's income reaches \$55,240, a family with two children will lose all of their Family Allowance. Due to the partial de-indexation policy, the threshold will fall steadily over time and will thereby affect increasing numbers of families. By 1995, the threshold for tax-back will have fallen to an estimated \$41,886 in constant 1990 dollars.⁽⁶⁸⁾

⁽⁶⁵⁾ Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, June 1987, p. 8.

⁽⁶⁶⁾ Ken Battle, *Child Benefits Reform*, A report prepared for the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, July 1990, p. 5. Note these figures are quoted in current, not constant, dollars.

⁽⁶⁷⁾ National Council of Welfare, *The 1989 Budget and Social Policy*, Minister of Supply and Services, 1989.

⁽⁶⁸⁾ Ken Battle, "Child Benefits Reform," 1990, p. 5.

2. *Refundable Child Tax Credit*

The Refundable Child Tax Credit, first implemented in 1979, was designed to provide additional assistance in meeting the costs of raising children for low to middle-income families. Any parent or guardian who receives the Family Allowance is eligible to apply for the Refundable Child Tax Credit when filing an income tax return. Eligibility is based on annual net family income, and benefits vary according to family income and number of eligible children. For families with taxable incomes, the refundable credit reduces the tax which must be paid. Families whose taxes are less than the credit, or who owe no tax at all, receive a non-taxable lump sum payment from the federal government. The Refundable Child Tax Credit is the only component of the federal child benefits package which is uniform across Canada.

The Refundable Child Tax Credit for 1989 was \$565 for each eligible child and was payable in full to families with net annual incomes of less than \$24,769. There was also a \$200 supplementary credit for children under seven years. Like the partial de-indexation which has affected the Family Allowance provisions, the Refundable Child Tax Credit has also been subject to partial de-indexation. In this context, the assistance to low and middle-income families is deteriorating over time. Over the long term, the value of the credit will fall and the threshold level will also decline, meaning that fewer and fewer low and middle-income families will qualify for the benefit. A number of these realities call into serious question the anti-poverty/income supplementation objectives of this benefit. As is outlined in Appendix II, a family with two children (one under and one over seven years of age) earning \$24,769 receives the maximum benefit of \$1,353. By 1995, it is estimated that the maximum benefit will have declined to \$1,102 and families who make more than \$20,184 will not be eligible for the maximum benefit.⁽⁶⁹⁾

Witnesses expressed concern about the effects of partial de-indexation and the tax-back on the Family Allowance. The Canadian Council on Social Development stated:

Since 1984, the federal government has made some improvements to the child benefits system. They replaced the children's tax exemption with a nonrefundable credit and increased the refundable child tax credit. However, other changes have added to the systems problems. The federal government doubled the regressive Child Care Expense Deduction (from a maximum of \$2,000 to \$4,000 for children six years and under), introduced the clawback on Family Allowances for parents with net incomes over \$50,000, and partially de-indexed child benefits which is eroding their value over time.⁽⁷⁰⁾

It is clear that employment-related income, together with Family Allowance and the Refundable Child Tax Credit do not provide an adequate income for many families with children. More and more families are turning to the benefits provided under CAP, traditionally viewed as the program of "last resort." As we observed earlier, approximately 680,000 children live in families receiving social assistance. The *Fact Book on Poverty* reports that the percentage of "other poor" families (those where adults are outside the labour force) is increasing and that 62.6 per cent of poor dependent children live in such families. Furthermore, 86 per cent of the children in "other poor" families are in lone-parent families headed by women.⁽⁷¹⁾

⁽⁶⁹⁾ Ken Battle, *Child Benefits Reform*, 1990, p. 8.

⁽⁷⁰⁾ Brief to the Committee, 2 March 1990, p. 12.

⁽⁷¹⁾ Ross and Shillington, Ottawa, 1989, p. 50.

3. *Canada Assistance Plan (CAP)*

CAP constitutes the legislative basis for what we know as the 'welfare system'. Introduced in 1966, it was an attempt to consolidate a variety of existing schemes for individual categories of need, e.g. unemployment, age and disability, into a more comprehensive arrangement of social assistance. CAP provides a minimum income for Canadians in need of financial assistance regardless of the particular situation or condition that gives rise to that need. The welfare system has been characterized by the National Council of Welfare as a 'safety net':

It (the safety net) comes into play when other sources of funds such as personal savings are nearly exhausted; when individuals are ineligible for support from other programs; when supplementary income is required to meet emergency or special needs.⁽⁷²⁾

Federal and provincial governments share equally under CAP in the cost of basic items such as food, shelter, clothing, utilities, household supplies, health care, transportation and personal requirements (personal care, grooming and recreation). Individual provinces decide how much to allow for each category of expense and, therefore, the overall level of assistance.

There is a great deal of regional variation in social assistance programs under CAP. Most provinces, however, have a social assistance program which provides benefits to individuals who require aid on a long-term basis (those classified as unemployable, e.g. due to disability) and to persons who are unemployed but considered to be capable of working.

The principal eligibility criterion for all welfare programs is 'need'. Need is determined on the basis of a means test which takes into account budgetary requirements as well as resources available to meet those needs. In the calculation of resources, certain exemptions with respect to personal assets and income are allowed.

Witnesses identified a number of reasons why CAP has not been successful in creating an adequate social safety net for Canadians. A primary concern is the less than adequate level of income provided to recipients everywhere in Canada under the Plan.

Professor Moscovitch stated that, while the preamble to CAP suggests benefits should be adequate, there is no definition of adequacy in either federal or provincial legislation or administration:

There are rate structures in each province with varying relationships to rates of poverty in each region but nowhere is the nature of the relationship spelled out publicly. Neither is there anything even approximating uniformity of rates across the country. Most importantly for child poverty, no family with children dependent on social assistance is able to achieve a level of gross income before taxation above the Statistics Canada Poverty line.⁽⁷³⁾

The only study currently available on the complex network of provincial plans which make up the Canadian "welfare system", reports:

It is impossible to describe in words alone the devastating impact of abysmally low rates of social assistance. No written account can even come close to portraying the damage to physical health and

⁽⁷²⁾ *Welfare in Canada: The Tangled Safety Net*, National Council of Welfare, Ottawa, November 1987, p. 1.

⁽⁷³⁾ Brief to the Committee, 6 March 1990, p. 5.

the scars to psychological well-being that can come from living at standards below those deemed absolutely minimal for basic subsistence.⁽⁷⁴⁾

Witnesses were also concerned about the tendency for some social assistance recipients to fall into the “welfare trap” where some people live for multiple generations in poverty. This is at least partly due to eligibility rules and limits on assets for recipients of income assistance under CAP. It can be argued, in this regard, that the low level of assets a recipient is allowed and still remain eligible, ensures that only the “poorest of the poor” receive assistance and then only when all other avenues have been exhausted.⁽⁷⁵⁾ According to this argument, the chances that people will eventually be able to pull themselves out of poverty are greatly reduced in the process.

Another concern involved the ability of people to become more independent of income assistance through the retention of earned income. Some witnesses argue that the steep rate at which the earned income of a recipient of social assistance is taxed back, effectively discourages recipients from supplementing their income and from earning their way out of poverty. According to the national coalition on child poverty:

The protracted longterm reliance on the social assistance system can be as debilitating as it is helpful. Many of the disincentives for “breaking free” from the welfare system are built into the system itself (e.g., reduction from monthly welfare cheques amounts equivalent to earned income, calculation of monthly assistance amounts after Family Allowance payments are deducted). Programs which enable and support self-reliance initiatives (e.g., child care, training incentive programs, assistance supplementation, etc.) are all key to enabling parents receiving assistance to take advantage of programs which would reduce their dependency.⁽⁷⁶⁾

Recently, the negative effects on children in families receiving social assistance under CAP have been documented. A survey on children’s health in Ontario, for example, compared illness among “welfare” and “non-welfare” children aged 4-16 years. The findings indicated that relative to other children, welfare children had over twice the rate of psychiatric disorder, poor school performance and incidence of smoking. In addition, they have greater than 1.5 times the frequency of chronic health problems and low participation in extra-curricular activity.⁽⁷⁷⁾

Precisely why being on welfare, as a distinct form of low-income status, has a negative influence on poor children has not been determined. Possible explanations include the stigma associated with receiving social assistance tied to social attitudes toward recipients, the needs-testing and the investigative methods of delivering social assistance. While being poor is strongly associated with psychiatric disorder and poor school performance, there is an independent association (aside from low income) between being on welfare and these conditions.⁽⁷⁸⁾ The Ontario Social Assistance Review Committee stated:

⁽⁷⁴⁾ National Council of Welfare, November 1987, p. 82.

⁽⁷⁵⁾ Social Planning and Research Council of British Columbia, Brief to the Committee, 20 March 1990, p. 5.

⁽⁷⁶⁾ Brief to the Committee, 3 April, p. 10.

⁽⁷⁷⁾ Dr. Dan Offord and Michael H. Boyle, *Morbidity Among Welfare Children in Ontario*, A Brief to the Ontario Social Assistance Review Committee, 12 December 1987.

⁽⁷⁸⁾ The Children’s Services Branch, Ontario Ministry of Community and Social Services (with the Assistance of David P. Ross), *Low Income and Child Development: A Case for Prevention Strategies*, A Background Paper for the Ontario Social Assistance Review, June 1987 (hereafter referred to as the OMCSS Report).

We consider it is reasonable to assume that part of the explanation may lie in the continuing stigma of “being on welfare”, which attaches also to children. Public attitudes toward people who are poor but in the labour force tend to be more favourable than the public perception of social assistance recipients. Such attitudes, of course, do not differentiate between adults and children.⁽⁷⁹⁾

In light of these findings, the Ontario Social Assistance Review recommended removing children entirely from the social assistance system and using another program to meet their income needs.

Witnesses were unanimous in the view that the present system of delivering income support to poor families with children is inadequate and in some cases even harmful (see Recommendation 7, page 21). This Committee’s Report, *Child Benefits: Proposal for a Guaranteed Family Supplement Scheme* (1987) said that there was an injustice in the taxation and social security systems in this country because the benefits we provide for our children and the benefits available to other sectors of our society are not comparable. In 1990, this injustice continues.⁽⁸⁰⁾

It seems clear that in order to abolish child poverty, we must find a more efficient, less intrusive and less stigmatizing method of delivering support. As earlier portions of this Report described, the long-term solution to child poverty will entail a combination of income and service support, implemented simultaneously and monitored for its effectiveness on an ongoing basis. The Committee emphasizes that the income support schemes, outlined below, are necessary but not sufficient for the task at hand. We urge readers to consider the following discussion of income programs as one tier of the two-tiered approach we, along with the witnesses, envisage for addressing child poverty. The second tier, “service solutions,” is addressed in a subsequent section of the Report.

C. Income Support Options: Assessing the Impact of Recent Changes

Contemporary income support programs (Family Allowance, Refundable Child Tax Credit and the Canada Assistance Plan) are losing their effectiveness as “anti-poverty” instruments. Indeed, Appendix II outlines in detail the impact of various changes to the system which have taken place since 1984, on different family types at various income levels, by comparing the “old” system of child benefits as they existed in 1984 (the Family Allowance, Children’s Tax Exemption, Refundable Child Tax Credit and Child Care Expense Deduction) with the “new” system as it will look in 1994 (the Family Allowance with the tax-back, Non-Refundable Child Tax Credit, Refundable Child Tax Credit and the Child Care Expense Deduction, taking into account partial de-indexation). The year 1994 was chosen in order to take into account the effect of four years of inflation on the partially de-indexed system. The estimates are based on a “model family” with one child under seven years and one child over seven years. Estimates are outlined for one-earner, two-earner and single-parent families.

1. One-Earner Families

Among one-earner couples, all but the poorest families will experience a decrease in their child benefits over the next few years. Even the welfare poor family (with no earnings but receiving the Family Allowance and the Refundable Child Tax Credit), the only family with an increase in child

⁽⁷⁹⁾ *Transitions*, Report of the Social Assistance Review, Prepared for the Ontario Ministry of Community and Social Services, Toronto, Queen’s Printer for Ontario, September 1988, p. 115.

⁽⁸⁰⁾ Senate of Canada, Ottawa, p. 39.

benefits, notices only a very slight increase (\$41) when compared with the 1984 levels. A working poor family (earning \$20,000 in 1990 and receiving the Family Allowance, the Refundable and the Non-Refundable Child Tax Credits) will lose \$241 over the 10-year period with a reduction in their benefits from a level of 10.4 per cent in 1984, of their earnings to a level of 7.8 per cent in 1994. Under the same conditions, a middle-income family (earning \$40,000 and receiving the Family Allowance and the Refundable and Non-Refundable Child Tax Credits) will also incur substantial reductions in their benefits; from \$2,066 or 5.2 per cent of their earnings in 1984 to \$806 or 1.7 per cent of their earnings by 1994. The upper-income family (earning \$100,000 and receiving the Family Allowance and the Non-Refundable Child Tax Credit) will notice a drop in their benefits from \$1,408 in 1984 or 1.4 per cent of their earnings to \$180 or .2 per cent of their earnings in 1994.

2. *Two-Income Families*

Further research indicates the impact of these changes on two-income families and single-parent families. The results are very similar. The largest loser in two-income families are the middle-income families (earning \$55,000). Benefits fall by 45 per cent from \$2,312 or 4.2 per cent of their earnings in 1984 to \$1,272 or 2.4 per cent of their earnings in 1994.

3. *Single-Parent Families*

The working poor family (earning \$15,000 and receiving the Equivalent-to-Married Credit, the Child Care Expense Deduction for the younger child, Family Allowance and the Refundable Child Tax Credit) experiences a decline in benefits over the 10-year period. Benefits decline from \$3,046 or 20.3 per cent of their earnings in 1984 to \$2,862 or 19.7 per cent of their earnings in 1994. Middle-income single-parent families (earning \$25,000 with the same benefits as the working poor single-parent) see a decline in benefits from \$3,184 or 12.7 per cent of their earnings in 1984 to \$2,413 or 10.0 per cent of their earnings in 1994.

These declines illustrate the extent to which contemporary changes in child benefits have implications over the long term. The tax-back and the move from full to partial de-indexation are particularly important. These changes have severely undermined the traditional objectives of child benefits and the impending changes show the potential for greater erosion over time.

D. *Providing Income Alternatives*

Taking into account the factors which have been examined above, and bearing in mind the importance of an alternative income scheme which would help to supplement the capacities of families with children, this Committee has examined two alternative income proposals: a targeted option and a mixed approach. Either of these proposals would alter the situation of families with children, while simplifying a system which has become more complex and ineffective. However, the two proposals differ in the extent to which they target monies to certain families (i.e., those most needy) as opposed to adopting a more universal approach. The latter proposal will entail the expenditure of new money (approximately \$500 million), while the first proposal is a revenue-neutral approach.

1. *A Targeted Approach*

Based on current spending on child benefits and child-related social assistance expenditures, Appendix II indicates that a total of approximately \$5.7 billion was available in 1990. However, the research also indicates that by 1991, the federal child benefits system will pay out about \$1.7 billion less than it would have under the old (pre-1985) system. It is important to recall that the sum is a composition of all existing child benefits plus monies spent on children under the current Canada Assistance Plan.

Under the targeted option, current child benefits would be replaced with a single, Refundable Child Tax Credit. This Credit would pay \$3,075 per child for families with incomes under \$16,500, beyond which benefits are reduced by 25 per cent of other income. This design is modelled upon the consolidated child benefits scheme recommended by the Ontario Social Assistance Review Committee in 1988. As Appendix II, Figure J indicates, a family of two parents with two children will receive no benefit beyond an income level of \$41,100.

The lack of any universal component (i.e., no Family Allowance) in this proposal means that families beyond the \$41,100 level would receive no compensation for the costs of raising children. A consequence of this option is the abandonment of the long-established principle of providing some income equity between households with and without children, at all income levels. Also important in this context is recognition of the fact that the estimated median income for a Canadian family in 1990 is approximately \$45,000. The cutoff for all benefits in this option is well below this median income.

2. *A Mixed Approach — Targeted with a Universal Component*

While the previous option is a “revenue neutral” approach, the Committee has also reviewed an option which entails the expenditure of new money. In considering the expenditure of new money, it is instructive to recall that research undertaken for the Committee indicates that an estimated \$3.5 billion will be removed from the child benefits system between 1986 and 1991. As the Child Poverty Action Group indicated:

The withdrawal of public benefits to middle and modest income families has not led to more substantial support for the poor in this country... From 1984 to 1988...real wealth in constant dollars grew by 15 per cent, but child benefits for poor families grew by only 6.6 per cent. So as we were withdrawing benefits from middle and modest income families, we were not taking the vast wealth of this country and redirecting it to families in need, which was the justification for doing it in the first place.⁽⁸¹⁾

The mixed option we explore entails the expenditure of a fraction of the amount removed from child benefits — approximately \$500 million.

This option adopts the same principle as the targeted option in that it is based on combining existing benefits and “rolling” them into one Refundable Child Tax Credit. Under the mixed option, the Credit would be \$2,775, the threshold for tax-back and the tax-back rate (\$16,600 and 25 per cent, respectively) would remain the same as in the targeted option outlined above.

⁽⁸¹⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 46.

The major difference in this second option is the maintenance of the Family Allowance for families with children at all income levels. The additional expenditure of \$500 million would sustain the Family Allowance program at current rates of approximately \$400 per child per year. This option does not include the "tax-back" on Family Allowance, but does tax Family Allowance as regular income.

3. *Assessing the Options*

Clearly, both options simplify the existing system of child benefits and are based on a recognition of the need to increase the amount of support available to families with children. Similarly, both options, by including an estimation of the amount of money spent on children under CAP and redirecting that money to a Refundable Child Tax Credit, remove children from the social assistance rolls. As emphasized in the Social Assistance Review Committee of Ontario's Final Report, such a move signals a major advance in social welfare reform. In the contemporary system, social assistance recipients experience a very sharp reduction in their benefits (due to the loss of child benefits) once they begin to work. Providing working-poor families with benefits similar to those received by social assistance recipients, will serve to eliminate the "disincentive to work" and will facilitate a smoother transition from "welfare" to work.

Under both the targeted option and the mixed option, welfare poor families' benefits would stay roughly the same, although under the mixed option they would receive an additional \$100 (\$2,775 from the Refundable Child Tax Credit and \$400 from the Family Allowance). In addition, social assistance families would be no worse off than they are under the current system. Appendix II, Figure J compares both options with the current system. Both the targeted and the mixed option mark a considerable increase in child benefits for working-poor and lower middle-income families. The mixed option would pay, for example, \$5,064 to a two-earner family making \$20,000. Under the current system, that family receives \$2,153.

The changes entailed in either option translate into quite substantial increases for families in Canada. The key difference between options is the maintenance of universal benefits paid to families with children at all income levels. A number of arguments are identifiable from those who support and those who reject the maintenance of a universal Family Allowance program.

Those who oppose an income support scheme which includes a universal component argue that current economic conditions can no longer support the ideal of universality and that its maintenance is more utopic than realistic. They argue that the money which is spent on maintaining a universal family allowance program would be better spent if it were directed to families in need, in a more targeted benefit scheme. Others assert that monies spent on Family Allowance payments could also be redirected and thereby provide the basis for full indexation of a Refundable Child Tax Credit component. It is impossible to assess the extent to which all of these arguments are likely to become facts, in the event a completely targeted option is selected.

Those who support a universal Family Allowance call upon a number of compelling arguments. For instance, they insist that universal social programs have always been the cornerstone of Canadian social policy and that they provide a foundation upon which more selective social programs are based. In support of the universal Family Allowance, the National Council of Welfare says:

All Canadians, no matter where they live and what their income, benefit from universal programs at some point in their lives. Abandoning the principle of universality in so prominent a benefit as Family Allowances would weaken the foundation of Canada's social security system. Over time, taxpayers' support for social spending would decline and people who have to turn to selective programs for financial assistance would suffer as a result.⁽⁸²⁾

Further, it is argued that universal social programs foster a sense of unity and community among all Canadians, and that a move away from this policy position will institute conditions that are fundamentally divisive and disruptive. As the Committee was told:

One of the consequences of eroding benefits to middle- and modest-income families, which is what the agenda is, is that it divides people in this country and creates conditions which are not generous for the poor- or modest- or middle-income people...when a government begins to erode benefits for middle- and modest-income families, it introduces class warfare into the social policy system and prevents either group from benefitting. If targeting really worked, then social assistance would be the most generous form of payment in the country. Historically, it is not, because there is no political foundation to social assistance.⁽⁸³⁾

Supporters of the Family Allowance also single out this program because it provides money which goes directly into the hands of women. Although the amount may not be substantial, supporters of the Family Allowance argue that the definition of substantial is relative. For poor and working-poor women, the ability to depend upon a monthly cheque has afforded them some degree, however small, of independence. Some argue that even among middle- and upper-income families, women may not have access to, or control over, any money, apart from the monthly Family Allowance cheque.⁽⁸⁴⁾

It is also important to recall that even though the Family Allowance is allocated equally, its treatment in the tax system means that poor families receive greater benefits than do middle-income families and those with the largest income get the least. Family Allowances are treated as income and taxed accordingly. As is indicated in Appendix II, a welfare poor family paying no income tax receives the full benefit, while a working-poor, one-income family with a \$20,000 income retained 74 per cent of their benefits keeping only \$295 of the \$400 per child payment. A middle-income family with an income of \$50,000 retained only 60 per cent of their benefit or \$239 per child, while an affluent family retained only 55 per cent of their benefit or \$220 per child. In light of these figures, it is apparent that although the benefit is labelled as universal, it is not purely universal in its application.

It seems clear that either income support option will need to be fully indexed in order to be effective over the long term. As previous discussions in this Report have emphasized, the move to partial de-indexation has severely undermined the effectiveness of current child benefit programs. In order to be fully effective as an anti-poverty instrument, full indexation of income programs must be ensured. In the absence of this measure, the benefits will continue to decline and will eventually reach a point where their effectiveness is nullified.

⁽⁸²⁾ National Council of Welfare, *Family Allowances For All?*, Minister of Supply and Services, 1983.

⁽⁸³⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 50.

⁽⁸⁴⁾ National Council of Welfare, 1983, *Family Allowances*.

RECOMMENDATIONS

8. We recommend that the federal government carefully review the following income support options prepared on the basis of statistical models used by consultants to the Committee (see Appendix II), and that they adopt either:

a) a national child benefit consisting of the Family Allowance (at current rates but fully indexed and without the taxback) plus an enhanced Refundable Child Tax Credit (fully indexed) at a rate which would meet the basic costs of raising a child. This scheme would be financed with monies saved from the elimination of the Non-Refundable Child Tax Credit, monies redirected from spending on children under CAP, monies from the existing Refundable Child Tax Credit and \$500 million in new funds.

OR

b) an enhanced Refundable Child Tax Credit (fully indexed) targetted at poor families with children. This scheme would be financed with monies saved from the elimination of the Family Allowance and the Non-Refundable Child Tax Credit plus monies from the existing Refundable Child Tax Credit and monies redirected from spending on children under CAP (see Appendix II).

The Committee recognizes that the implementation of either one of these income support options will entail the full support of the provinces, and their agreement to maintain current rates of fiscal participation in the Canada Assistance Plan, including the maintenance of services currently provided under CAP.

9. We recommend that the provincial and federal governments undertake an agreement to ensure that current levels of income support now provided by the provinces under CAP be maintained and subject to a rate of indexation comparable to that applied to other areas of assistance funded under CAP.

CHAPTER SIX: SERVICE OPTIONS

In this report and in the *Interim Report*, we have repeatedly emphasized that addressing the issue of child poverty in Canada requires a two-tiered approach if we are to alleviate the consequences of child poverty in the short term, and adequately manage it over the long term. By themselves, income and employment measures will not go far enough in addressing the effects of child poverty and neither will they support the long-term changes that are necessary. As one witness stated, it is important that Canadians be cognizant of the scope and depth of reforms that are necessary:

It is misleading to tell the people of this country that there are one or two things that will significantly address the problem (of child poverty). We have to learn from that experience. The Americans were told that if you put in programs like Headstart and if you target needing communities for extra benefits, you would deal with poverty. The American experience failed on a number of grounds. It could not work. It was not politically sustainable and it collapsed after six years.⁽⁸⁵⁾

Many witnesses who spoke from first-hand knowledge of dealing with poverty in general, and child poverty in particular, spoke of the need for services. They indicated that it is necessary for such services to be delivered in tandem with more macro-level reforms in the area of employment and income. However, witnesses indicated that there is every reason to believe that the best delivery of services will be conceived and developed on the basis of sound principles of child development,⁽⁸⁶⁾ a recognition of the need for federal, provincial and municipal cooperation⁽⁸⁷⁾ as well as cross-ministry cooperation.⁽⁸⁸⁾ This type of approach would avoid problems such as the fragmentation and duplication associated with the “patchwork” of services which presently exists.

One way of approaching the issue of service delivery is through a perspective referred to by one witness as the “life chances perspective”. Such a perspective ensures children a “pathway to a positive adult status from gestation through to young adulthood.”⁽⁸⁹⁾ This entails a recognition that children require an expansive range of services. Moreover, it recognizes that the specific nature of the services required varies among children, shifts throughout their development from prebirth to adulthood, and varies according to gender, cultural background and the community in which they live. Emphasizing the need for integrated services one witness said:

... that schools are important but they cannot do the job themselves; professional services are important but they cannot do the job themselves and schools and professional services are important but together they cannot do the job...we have to make provision for that continuum of income services, support and community development...⁽⁹⁰⁾

This general principle of a continuum of integrated services must be kept in mind when designing and delivering services described below.

⁽⁸⁵⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 24.

⁽⁸⁶⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 13.

⁽⁸⁷⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 20.

⁽⁸⁸⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 18.

⁽⁸⁹⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 17.

⁽⁹⁰⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 22.

A. Health and Nutrition

Poor children run a higher risk of being in poor health than do the children of higher income people. The rate of infant mortality among the poor is almost double the rate among the rich.⁽⁹¹⁾ The Canadian Medical Association reports that among the poor, infant mortality from infectious diseases is 2.5 times more common and accidental deaths twice as common as the national average.⁽⁹²⁾

The incidence of low birth weight, the single most important cause of infant mortality and a common predecessor of poor health in childhood and later life, is also higher among poor mothers. The Ontario Medical Association finds that a number of factors such as the poor nutritional status and smoking behaviour of poor single and adolescent women contribute to this situation.⁽⁹³⁾ Witnesses stated that the significance of good nutrition for pregnant and breast-feeding mothers cannot be over-emphasized. For example, children born to poor parents generally weigh 200-300 grams less than infants born to their better-off counterparts.⁽⁹⁴⁾

Low birth weight places children at a much higher risk for a host of problems in both the early and later stages of their lives. Perinatal mortality is much greater among low birth weight babies. Infants born below 2.5 kilograms run a risk of death within the first month that is forty times greater than those babies who reach full term and attain a higher birth weight.⁽⁹⁵⁾

Over the longer term these same infants run greater risks of mental deficiencies, physical handicaps, slow or retarded growth and neuromotor problems.⁽⁹⁶⁾ The costs to the health care system, of caring for low birthweight babies, are significantly greater than for normal babies.⁽⁹⁷⁾ Hospital costs, for example, can range from \$9,500 to \$60,000 for low birth weight babies compared to around \$5,500 for a normal weight baby.⁽⁹⁸⁾

Efforts to reduce the incidence of low birth weight must be seen as part of the solution to child poverty. Programs which provide nutritional supplements to pregnant women (vitamins, milk, eggs and orange juice) have been among those services effective in reducing the incidence of low birth weight.⁽⁹⁹⁾

⁽⁹¹⁾ Russell Wilkins, Owen Adams and Anna Brancker, *Changes in Mortality by Income in Urban Canada from 1941 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality*, Health Policy Division, Health and Welfare Canada and the Health Division, Statistics Canada, Ottawa, June 1989 (Information presented to the Federal-Provincial-Territorial Conference of Deputy Ministers of Health).

⁽⁹²⁾ Leslie Fruman, "Growing Up Poor: Disadvantaged in Every Way," *Toronto Star*, 29 September 1987.

⁽⁹³⁾ Submission to the Ontario Social Assistance Review Committee, 9 January 1987.

⁽⁹⁴⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 27.

⁽⁹⁵⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20, p. 8.

⁽⁹⁶⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 27.

⁽⁹⁷⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20, p. 11.

⁽⁹⁸⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20.

⁽⁹⁹⁾ Proceedings, 27 March 1990, Issue 19, p. 32.

RECOMMENDATION

- 10. We recommend the gradual implementation, over the next five years, of a national prenatal campaign focusing on pre-natal education with specific attention paid to high-risk pregnancies, especially among the adolescent population.**

One mechanism for ensuring early access to health care and to money which may provide nutritional supplements for pregnant women, is to make the current family allowance payments available to women *during* their pregnancy. In France, women receive a monthly allowance starting in the fifth month of pregnancy and continuing up until the child is four months of age, regardless of income. Once the baby has reached four months of age, the family's income is assessed and the allowance may be extended or adjusted. A similar program helped to reduce the infant mortality rates in Finland during the 1930s. Today, the Finnish maternity benefit is withheld from women who do not visit a clinic before the fifth month of pregnancy.⁽¹⁰⁰⁾

RECOMMENDATION

- 11. We recommend that family allowance payments be available to pregnant women subject to a medical confirmation of their pregnancy *and* the maintenance of regular pre-natal health care, either through public health visits or attendance at community-based pre-natal classes.**

The Committee was told that programs which supplement the nutritional requirements of some mothers, particularly teenage and young mothers, should not preclude the implementation and continued support for programs aimed at preventing unwanted pregnancies. In fact, one witness suggested that in attempting to focus on specific issues with respect to the prevention of low birth weight infants:

...a wanted baby has a better chance in other words, a pregnancy that is truly wanted, rather than one that simply happens. That might be one effective way of trying to address the problem of low birth weight.⁽¹⁰¹⁾

The evidence suggests that continued efforts to support non-governmental organizations and agencies which provide accurate and accessible birth planning and birth control information will contribute to a decline in the rate of child poverty. The Committee sees these services as requiring adequate financial support in order to ensure their long term survival and effectiveness.

In addition to the issue of low birth weight, other nutritional concerns were made apparent. Nutrition is often seen as a health rather than a social issue. Isolating discussions of nutrition in this way obscures the fact that "factors such as education, literacy, housing, transportation, social support and economics greatly influence the nutritional behaviour of an individual or family."⁽¹⁰²⁾

⁽¹⁰⁰⁾ Based on information received from the French and Finnish Embassies.

⁽¹⁰¹⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20, p. 19.

⁽¹⁰²⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 23.

The links between income and nutritional health are significant. Based on anecdotal evidence, the Committee learned that for families living on marginal means, the food budget is very often the “catch-all” budget. In other words, non-food expenses which cannot be met are often subsidized by the food dollar. This means that nutritional requirements are often sacrificed out of necessity.⁽¹⁰³⁾

Several witnesses indicated that these shortfalls in the food budget are particularly significant for social assistance recipients. Food and clothing allotments are far from adequate. In Nova Scotia, for example, social assistance recipients were receiving approximately 60 per cent of what it costs to buy food supplies based on the requirements of Agriculture Canada’s Nutritious Food Basket.⁽¹⁰⁴⁾

For many years both secondary and post-secondary educational institutions have offered food services to their students. Very often these services offer nutritious and reasonably priced meals. The Committee was told that if similar services were made available in elementary schools across the country, these programs could supplement and begin to compensate for often meagre food allowances.⁽¹⁰⁵⁾

The Committee is aware of several school-based food programs that are currently in place across the country. For the most part, such food programs have been successful both as educational and as anti-poverty measures. The dual-faceted nature of these types of programs lies in their philosophy of linking the provision of food (breakfast and lunch programs as well as nutritious snacks) to the teaching of health and nutrition among students. Such a model involves students, teachers, parents and the community in a joint project aimed at both preventing and alleviating the problems associated with poverty and poor nutrition. The Committee supports the extension of similar programs so that children will have access to subsidized meals and milk in the public educational system.

In recent years hunger has become more visible in Canada, in part because of the presence and proliferation of food banks, soup kitchens and similar food related services for poor people. Concern was expressed by some witnesses that these services would become institutionalized in our society.

RECOMMENDATION

12. We recommend that the federal government allocate resources to study and make recommendations on the appropriate role of food banks and similar organizations in Canada, including such considerations as the possibility that food banks be converted into Consumer Cooperatives owned and run by low-income people and/or into collection and distribution centres for nutritious meals for school children.

B. Education

The relationship between child poverty and education merits special attention. The *Ontario Child Health Study* demonstrates that the odds of a poor child (defined as a child coming from a family with

⁽¹⁰³⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 23-24.

⁽¹⁰⁴⁾ Proceedings, 10 April 1990, Issue 21, p. 25.

⁽¹⁰⁵⁾ *Children, Schools and Poverty*, Canadian Teachers Federation, June 1989.

an income of less than \$10,000.) having poor school performance (failing a grade or attending on a full-time or part-time basis, special education classes) are three times those of non-poor children.⁽¹⁰⁶⁾

Evidence from this same study also emphasizes that the rate of poor school performance varies markedly by gender. For young girls between the ages of six and eleven years living in families on social assistance, the rate of poor school performance is 28 per cent compared to 6 per cent for those in families not on social assistance. Rates of poor school performance are also much higher for girls than for boys.⁽¹⁰⁷⁾

The findings of a background study for this Committee (Appendix I) underscore the need for services which are sensitive to the problems of poor children in the area of education.⁽¹⁰⁸⁾ Despite the fact that education falls within provincial jurisdiction, the Committee feels compelled to emphasize the importance of educational services in assessing and addressing some of the conditions associated with child poverty. In this regard, The Canadian Teachers Federation have been successful in laying some important groundwork in their report, *Children, Schools and Poverty* (1990).

RECOMMENDATION

13. We recommend that the study by the Canadian Teachers Federation (*Children, Schools and Poverty*) be circulated among members of parliament at both the federal and provincial level and that it be used as a basis for consultation and discussion in preparation for the proposed national conference on child poverty.

Early childhood intervention programs help to ensure that poor children begin the road to adulthood from a position which begins to approximate equality with their non-poor counterparts. In speaking about this path one witness indicated that:

...growing up in Canada is a race. Everyone understands that it is a race. There are two things about this race that are important. First, one has to ensure that the race is fair. That means that things like prenatal care, day care, etcetera, should be the same for all kids so that everyone has an equal opportunity.... Also there has to be another area of investigation which focuses on the penalties for losing in growing up in Canada. So the two things are to ensure that the race is fair and to reduce the penalties for losing.⁽¹⁰⁹⁾

In addition to the advantages that poor children receive from earlier access to the educational system, they also benefit from superior pre-school and extra-curricular programs which are both school and community based. Involvement in such programs appears to provide a "protective factor" which tends to shield poor children from the outcomes of marginal home environments, according to the *Ontario Child Health Study*.⁽¹¹⁰⁾

⁽¹⁰⁶⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 11.

⁽¹⁰⁷⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 14.

⁽¹⁰⁸⁾ Ross, David P. and Richard Shillington, *Child Poverty and Poor Educational Attainment: The Economic Costs and Implications for Society*, Ottawa, May 1990 (Appendix I).

⁽¹⁰⁹⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 20.

⁽¹¹⁰⁾ Dr. Dan Offord et al., *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, Queen's Printer, Toronto. The Study indicates that further research is needed to determine the extent of causality between protective factors and improved school performance and a reduction in psychiatric disorders among poor children.

To quote Dr. Dan Offord:

To sum it up, if you had to take an area in Canada where poor children lose out, there would be none more severe than the area of recreation and skill development...among the things that poor children need are the best outside-the-home programs that the country can provide, and they tend to get the worst.⁽¹¹¹⁾

This testimony suggests that cross-ministry cooperation will be essential in the establishment of such services. Ontario's Ministry of Community and Social Services is currently committed to a long-range demonstration project aimed at providing early intervention that will be located in approximately four to six economically-disadvantaged locations throughout Ontario. Each location will be representative of a different type of poverty. The project includes provisions for long-range follow-up to "track" the children who have had access to these early intervention programs until they reach 20 years of age. This study can be seen as a model which incorporates many of the principles discussed in the opening remarks to this chapter. The Committee sees this as a workable model and encourages other provinces to investigate the implementation of similar approaches to service delivery for poor children.

C. Conduct Disorders and Juvenile Delinquency

Conduct disorders (chronic aggressiveness and rule breaking) are more often reported among poor children. The prevalence of parental reporting of conduct disorders among poor children are four per cent compared to the 1.8 per cent for non-economically disadvantaged children. These differences are more startling when the incidence of teacher reporting of conduct disorders is examined, the *Ontario Child Health Study* shows. The odds of teachers identifying a conduct disorder among poor children are approximately seven times what they would be for children who are not poor.⁽¹¹²⁾ Conduct disorders are at the centre of the debate concerning the relationship between child poverty, juvenile delinquency and adult criminal behaviour. Recent longitudinal studies in Britain and the United States indicate that antisocial behaviour in adults can often be traced back to difficulties they encountered in early childhood (e.g. 1-5 years) including inconsistent and uncaring parenting, problems at school and poverty. These studies also found that early childhood programs show much promise in dealing with these difficulties.⁽¹¹³⁾ The Canadian Council on Children and Youth urges us to invest more energy and resources in studying and developing effective primary prevention strategies and that:

If we ignore the problems faced by children at risk of becoming offenders, we will certainly suffer the consequences. If we abandon these children to lives of unfulfilled promise and limited opportunities, we will pay for it in the future through the costs of an alienated population and lost productivity and creativity.

Witnesses emphasized the importance of integrating child and parental support programs as an approach to dealing with conduct disorders. Impoverished living conditions stretch parent's ability to deal effectively with the lives of their children and themselves. Feelings of powerlessness and helplessness undermine parents capabilities and their self-esteem and have long-term consequences for all household members.

⁽¹¹¹⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 12.

⁽¹¹²⁾ Proceedings, 20 March 1990, Issue 18, p. 10.

⁽¹¹³⁾ Canadian Council on Children and Youth, *Safer Tomorrows Begin Today*, Ottawa, 1989, p. 1.

RECOMMENDATION

- 14. We recommend that Health and Welfare Canada provide financial resources to establish a fund to support a range of "self-help" projects. Provinces should be encouraged to avail themselves of these funds and should undertake to coordinate and assess requests for the money with local organizations (see also Recommendation 3). The federal government would screen for duplication, evaluate these projects, and disseminate information on their findings.**

Serious consideration should also be given to more fully integrated social support services for families within the educational system. Local schools could provide information and, where possible, serve as the location for a variety of support programs.

D. Housing

Housing is an issue which received a considerable amount of attention from many witnesses. The issues of affordability, availability and access and the quality of housing conditions were all recurring themes.

On any given day in Canada, according to a 1987 study done by the Canadian Council on Social Development, there are at least 10,000 people living in emergency shelters. Throughout the year, between 130,000 and 250,000 people make use of shelter accommodation and about 20 per cent of these people are in families that include children.⁽¹¹⁴⁾

Families who are forced to depend on emergency shelter accommodations may find themselves in this position for a variety of reasons. The Committee was told that the broader economic conditions faced by the parents of poor children are among the most important factors influencing their children's quality of life. Families who are living at slightly above or below the poverty line find it difficult to sustain contemporary housing costs and may be forced to live in conditions which severely compromise their children's life styles. The problem of affordability is exacerbated for families, particularly single-parent (predominantly female-led) families, who are dependent on social assistance income.

Affordability plays a major role in determining housing choices. The cost of various forms of housing has increased dramatically in recent years and neither minimum wages, nor income support levels, have kept pace with these changes. Such a situation means that housing costs often consume a major portion of household budgets, particularly among poor, working-poor and social assistance recipient families.

The Committee learned that for social assistance recipients and for poor and working-poor families, housing costs may account for between 40 and 60 per cent of their budgets. This problem is particularly acute for those who live in large urban centres like Toronto, Ottawa and Vancouver.⁽¹¹⁵⁾

⁽¹¹⁴⁾ Canadian Council on Social Development, Brief to the Committee, p. 10.

⁽¹¹⁵⁾ Proceedings, 3 April 1990, Issue 20, p. 26.

One of the problems associated with housing for social assistance recipients is the fact that there is a large discrepancy between the amounts allocated for housing costs in the calculation of social assistance rates, and the actual cost of housing. A former administrator for the Regional Government of Ottawa-Carleton commented with respect to housing that:

...most social assistance recipients live in private housing...approximately 89 per cent of the residents of Ottawa-Carleton live in private housing. With increased costs and increased rents, a large number of social assistance recipients are paying in excess of 50 per cent of their income on housing. The consequence of that, of course, is that they have only 50 per cent of a very limited income to cover other essentials...the consequences are what you see in the street...the line-ups (at foodbanks) that begin toward the end of the month every month when people run out of money.⁽¹¹⁶⁾

These trends are not linked solely to social assistance recipients. According to a study using 1985 data, there is a strong relationship between income and housing affordability problems. Nine out of ten households with very low incomes spent at least 30 per cent of their income on shelter costs. Among households with incomes less than \$20,000, in 1985, renters were more likely than owners to spend 30 per cent or more of their income on shelter.⁽¹¹⁷⁾

Within this group, there are certain people who are more likely to experience affordability problems. Lone-parent families, young families and one-person households, for example, experience more severe housing affordability problems than other groups and these problems are enhanced for urban dwellers. In 1986, 56 per cent of female-headed lone-parent families residing in urban locations paid more than 30 per cent of their income for shelter, as compared to 51 per cent in 1981. The situation is more severe for young families. In 1986, 72 per cent of households with a household maintainer aged 15-19 years experienced affordability problems, as compared to 62 per cent in 1981. Among those households with a maintainer 20-24 years of age, the percentage experiencing housing pressures was 46 in 1986 as compared to 37 per cent just five years earlier.

In addition to issues of affordability, concerns with respect to the quality of housing conditions and their potential impact on children were also noted. The Committee was told that there are links between inadequate housing, health and child poverty and that this situation requires immediate attention. Children who live in housing which is not well heated, insulated and ventilated are more susceptible to colds, infections and other health problems which, although minor, are potentially dangerous. The lack of safe and pleasant places for children to play means that they may run a higher risk of accidents and injuries.

The *Ontario Child Health Study* also found that there is a relationship between housing and more serious health problems such as psychiatric disorders, including conduct disorders and hyperactivity among children. The study found that children living in subsidized or social housing, particularly those which live in large complexes, have higher rates of such psychiatric problems. These disorders affect almost one-third of children, particularly those who are between six and eleven years of age.⁽¹¹⁸⁾

In addition to psychiatric disorders, the study found that there is a greater risk of poor school performance among children living in subsidized housing. Such risks increase greatly as the children

⁽¹¹⁶⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 31.

⁽¹¹⁷⁾ Tom Bird, "Shelter Costs," *Canadian Social Trends*, No. 16, 1990, p. 9.

⁽¹¹⁸⁾ Dr. Dan Offord *et al.*, *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, Queen's Printer, Toronto, 1990, p. 12.

reach high school, where they generally receive less individualized attention, and where they are expected to attend to their educational program requirements with more self-discipline. The percentage of children with poor school performance among those between 12 and 16 years of age was 42.2 per cent as compared to 13.6 per cent for those aged six to eleven years.⁽¹¹⁹⁾

These facts speak to the impact of inadequate and non-affordable housing on the lives of poor children and their families in Canada. The need for a renewed and strengthened commitment to housing was expressed by a number of witnesses. Concern was expressed that short-term interim policies in the field of housing must be combined with a long-term commitment to provide increased numbers of affordable housing units for those in need. The fact that current figures do not indicate a trend in this direction is a cause for concern.

For example, the availability of housing stock in Canada is approximately 9.5 million units, yet social housing accounts for a mere 5 per cent of the total stock and represents only 3.8 per cent of all new housing starts.⁽¹²⁰⁾

The Committee was also told that Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) recently experienced a 15 per cent reduction in the overall funds designated for new social housing in 1989-90 and 1990-91. This means that the number of new households which CMHC will be able to assist will be reduced by 6,000, from 42,000 in 1988-89 to approximately 36,000 for the current year.⁽¹²¹⁾ The Committee urges that greater financial commitments to housing programs already in place be vigorously pursued.

While the Committee heard from any number of witnesses who support the notion of affordable housing, there was also concern that new approaches to affordable housing need to be developed. A reliance on large-scale social housing complexes would appear to be misplaced, given the abundance of research which demonstrates that such living situations often foster a number of social problems for children and adults alike.

Canada Mortgage and Housing currently operates a Rent Supplement Program which is administered through an agreement between the government and a landlord. Under this program, a landlord agrees to set aside a designated number of their housing units which will be available on a rent supplement basis. This agreement spells out the rent that the owner will be paid for each unit, based on comparable accommodation and market rents in that community. The difference between the agreed upon rent and the tenant's payment is then subsidized jointly by CMHC and the province (according to a rent-to-income scale).

The problems with this manner of system were outlined by a number of witnesses who indicated the limited supply of rent-supplemented units in most communities. There is a need for greater flexibility in the administration of rent supplements.

⁽¹¹⁹⁾ *Ibid.*, p. 12.

⁽¹²⁰⁾ Canadian Council on Social Development, Brief to the Committee, p. 10.

⁽¹²¹⁾ Proceedings, 6 March 1990, Issue 16, p. 19.

RECOMMENDATIONS

15. We recommend that the federal government consider an alternative to the present Rent Supplement Program administered through CMHC, including a system of cost-shared rent supplements to be made directly available to households who pay more than 30 per cent of their income on shelter costs, up to a specified limit which reflects local costs of adequate housing.
16. We recommend that the federal government increase their financial support to programs aimed at facilitating home ownership for low and middle income Canadians.

In previous attempts to alleviate impoverished living conditions, housing was given a high priority. The Committee was told that similar will must now be focused on the provision of affordable housing to Canada's poor and middle income families with children.

CHAPTER SEVEN: CONCLUSIONS

In preparing both the Interim and the final reports, we have heard from many of Canada's top experts and workers in the field of poverty in general and child poverty in particular. The paradox we currently face in Canada — that despite our wealth we continue to have unacceptably high rates of child poverty — deeply concerns us. We need to focus our priorities on substantially reducing the number of children who live in poverty. As this report has emphasized, the historical precedent for undertaking specific and successful measures to alleviate poverty among Canada's senior population is a powerful reminder that solutions to the problem are indeed "within our reach."

The fact that solutions are accessible does not mean that we are ignoring the complexity of the problems and the solutions. Witnesses continually emphasized the various dimensions and consequences of child poverty, many of which manifest themselves in a variety of adult social problems. The Committee is convinced that, simultaneously, solutions must address both income support programs and service provisions.

We recognize that innovative and resourceful federal-provincial/territorial negotiations will be essential to the success of the approach we recommend. While this report provides a set of recommendations which focus their attention on the role of the federal government, it is also necessary to underscore the importance of the recommendation calling for a national conference on shared solutions to the problem of child poverty. We see this conference as an opportunity for all levels of government, and the general public, to communicate and share in the development of a long-term strategy.

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. We recommend that the federal government fully support the objective of substantially reducing child poverty in Canada. Toward that objective, we recommend that the federal government show leadership by undertaking co-operative strategies, with other levels of government and the public at large, to address the needs of Canada's children living in poverty. (page 14)
2. We recommend that a national conference, involving all levels of government and the general public, on the subject of shared solutions to the problem of child poverty in Canada be held within the next twelve months. (page 14)
3. We recommend that problems facing aboriginal children be given top priority by the Minister now responsible for children's issues. Toward that end, we recommend that the department allocate significant financial resources to this issue and undertake consultations with relevant aboriginal organizations in order to assess the needs of aboriginal children in Canada, and establish an action plan for meeting these needs. (page 14)
4. We recommend that the federal government, in collaboration with the provincial and territorial governments, set out a policy on national child care outlining a range of child care options, as quickly as possible. (page 18)
5. We recommend that the federal minimum wage be increased to a level that will provide an annual income equal to the Statistics Canada poverty line for an individual living anywhere in Canada. After this level has been achieved, the minimum wage should be fully indexed to the cost of living. (page 20)
6. We recommend that the new level of the federal minimum wage be required for all federally funded and cost-shared programs and contracts. (page 21)
7. We recommend that existing income support programs provide greater flexibility so that recipients who wish to undertake job retraining and/or further education to enhance their employability, not be subject to penalties with respect to the level of social assistance they receive, including their access to relevant services such as medical prescription coverage, etc. (page 21)
8. We recommend that the federal government carefully review the following income support options prepared on the basis of statistical models used by consultants to the Committee (see Appendix II), and that they adopt either:
 - a) a national child benefit consisting of the Family Allowance (at current rates but fully indexed and without the taxback) plus an enhanced Refundable Child Tax Credit (fully indexed) at a rate which would meet the basic costs of raising a child. This scheme would be financed with monies saved from the elimination of the Non-Refundable Child Tax Credit, monies redirected from spending on children under CAP, monies from the existing Refundable Child Tax Credit and \$500 million in new funds

OR

- b) an enhanced Refundable Child Tax Credit (fully indexed) targetted at poor families with children. This scheme would be financed with monies saved from the elimination of the Family Allowance and the Non-Refundable Child Tax Credit plus monies from the existing Refundable Child Tax Credit and monies redirected from spending on children under CAP (see Appendix II). (page 31)
9. We recommend that the provincial and federal governments undertake an agreement to ensure that current levels of income support now provided by the provinces under CAP be maintained and subject to a rate of indexation comparable to that applied to other areas of assistance funded under CAP. (page 31)
 10. We recommend the gradual implementation, over the next five years, of a national prenatal campaign focusing on prenatal education with specific attention paid to high-risk pregnancies, especially among the adolescent population. (page 35)
 11. We recommend that family allowance payments be available to pregnant women subject to a medical confirmation of their pregnancy *and* the maintenance of regular pre-natal health care, either through public health visits or attendance at community-based pre-natal classes. (page 35)
 12. We recommend that the federal government allocate resources to study and make recommendations on the appropriate role of food banks and similar organizations in Canada, including such considerations as the possibility that food banks be converted into Consumer Cooperatives owned and run by low-income people and/or into collection and distribution centres for nutritious meals for school children. (page 36)
 13. We recommend that the study by the Canadian Teachers Federation (*Children, Schools and Poverty*) be circulated among members of parliament at both the federal and provincial level and that it be used as a basis for consultation and discussion in preparation for the proposed national conference on child poverty. (page 37)
 14. We recommend that Health and Welfare Canada provide financial resources to establish a fund to support a range of "self-help" projects. Provinces should be encouraged to avail themselves of these funds and should undertake to coordinate and assess requests for the money with local organizations (see also Recommendation 3). The federal government would screen for duplication, evaluate these projects, and disseminate information on their findings. (page 39)
 15. We recommend that the federal government consider an alternative to the present Rent Supplement Program administered through CMHC, including a system of cost-shared rent supplements to be made directly available to households who pay more than 30 per cent of their income on shelter costs, up to a specified limit which reflects local costs of adequate housing. (page 42)
 16. We recommend that the federal government increase their financial support to programs aimed at facilitating home ownership for low and middle income Canadians. (page 42)

LIST OF WITNESSES

Honourable Alan Redway
Minister of State (Housing)

Tuesday, March 6, 1990
Issue 16

Dr. Alan Moscovitch
School of Social Work
Carleton University

Tuesday, March 6, 1990
Issue 16

Mr. Ovide William Mercredi
Regional Chief, Manitoba
Ms. Karen Isaacs
Policy Analyst
Assembly of First Nations

Tuesday, March 6 1990
Issue 16

Claudette Bradshaw
Executive Director
Moncton Headstart Program

Tuesday, March 6, 1990
Issue 16

Ms. Noreen Bell
Project Coordinator, Women Against Poverty Campaign
Alberta Status of Women Action Committee

Tuesday, March 6, 1990
Issue 16

Dr. Robin Walker, President
Ms. Marion Dewar, Executive Director
Ms. Michelle Clarke, Research Officer
Canadian Council on Children and Youth

Wednesday, March 7, 1990
Issue 17

Dr. Carol Russell
Project Design Coordinator
Primary Prevention/Early Intervention

Initiatives Children's Services Branch
Ministry of Community and Social Services (Ontario)

Wednesday, March 7, 1990
Issue 17

Mr. Terrence Hunsley, Executive Director
Ms. Melanie Hess, Researcher
Mr. Jean Bernard Robichaud, Senior Policy Associate
Canadian Council on Social Development

Wednesday, March 7, 1990
Issue 17

Mr. Dan Brown, President and Chief Executive Officer
Dr. Denise Avard, Vice-President,
Research and Information Services
Canadian Institute of Child Health

Wednesday, March 7, 1990
Issue 17

Professor Irving Waller
Department of Criminology
University of Ottawa

Wednesday, March 7, 1990
Issue 17

Dr. Dan Offord
Department of Psychiatry
McMaster University

Tuesday, March 20, 1990
Issue 18

Mr. Michael Goldberg
Director of Research
British Columbia Social Planning and Research Council

Tuesday, March 20, 1990
Issue 18

Ms. Kitty O'Callaghan, President
Ms. Heather Jane Robertson, Director, Professional Development Services
Dr. Stirling McDowell, Secretary General
Canadian Teachers Federation

Tuesday, March 20, 1990
Issue 18

Mr. Nathan Gilbert, Executive Director
Mr. Bryan Hayday, Chairman, Ontario Social Assistance Reform Network
Dr. Richard Volpe, Institute of Child Study, University of Toronto
Professor Marvyn Novick, Department of Community Services, Ryerson
Institute
Laidlaw Foundation

Tuesday, March 27, 1990
Issue 19

Ms. Marie-Paule Duquette
Dietician
Montreal Diet Dispensary

Tuesday, March 27, 1990
Issue 19

Dr. Denise Avard, Vice-President,
Research
Dr. Graham Chance, President
Ms. Rebecca Last, Executive Director, Canadian Cerebral Palsy Association
Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities

Tuesday, April 3, 1990
Issue 20

Mr. Trevor Williams, President and Chief Executive Officer, Family Service Canada
Mr. Gerry Gaughan, Board of Directors, Family Service Canada
Dr. Robert Glossop, Coordinator of Programs and Research, Vanier Institute of the Family
Family Service Canada
Vanier Institute of the Family

Tuesday, April 3, 1990
Issue 20

Dr. Glenda Simms, President
Ms. Norma Logan, Chair, Economic Development Committee
Dr. Elly Silverman, Director of Research
Ms. Joan Scott, Research Analyst
Canadian Advisory Council on the Status of Women

Tuesday, April 10, 1990
Issue 21

Ms. Sandy Dyer, Community Nutritionist, Halifax Social Planning Department
Professor Elizabeth Shears, Department of Home Economics, Mount St. Vincent University
Nova Scotia Nutrition Council

Tuesday, April 10, 1990
Issue 21

Ms. Susan Piggot, Chair
Professor Brigitta Kitchen, Social Policy Coordinator
Professor Marvyn Novick, Social Policy Coordinator
Child Poverty Action Group

Tuesday, April 10, 1990
Issue 21

Ken Battle
National Council of Welfare

Tuesday, May 1, 1990
Issue 22

David Ross and Richard Shillington
Advisors to the Committee

Tuesday, May 1, 1990
Issue 22

LIST OF BRIEFS

Honourable Alan Redway

Dr. Alan Moscovitch

Assembly of First Nations

Canadian Council on Children and Youth

Ministry of Community and Social Services

Canadian Council on Social Development

Canadian Institute of Child Health

Dr. Irving Waller

Dr. Dan Offord

British Columbia Social Planning and Research Council

Canadian Teachers Federation

Laidlaw Foundation

Montreal Diet Dispensary

Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities

Family Service Canada, Canadian Child Welfare Association,
Vanier Institute of the Family

Canadian Advisory Council on the Status of Women

Nova Scotia Nutrition Council

Child Poverty Action Group

National Anti-poverty Association (letter)

Edmonton Working Women

APPENDIX I

CHILD POVERTY AND POOR EDUCATIONAL ATTAINMENT: THE ECONOMIC COSTS AND IMPLICATIONS FOR SOCIETY

Prepared for the Standing Senate Committee on Social Affairs,
Science and Technology by:

David P. Ross and
Richard Shillington

Ottawa, May 1990.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.....	54
I. WHY CHILDREN FROM POOR FAMILIES FAIL AT SCHOOL.....	55
a) Child Poverty in Canada	55
The measure of poverty.....	55
The extent of child poverty	55
b) The Deprived Material Environment	56
The poverty gap.....	56
Incomes on social assistance.....	58
Poverty and the minimum wage	58
c) The Link Between a Poor Material Environment and School Failure.....	59
d) Poverty, Poor Health, and School Failure	62
e) Some Childhood Costs of Poverty.....	64
Direct health costs	64
Remedial and special education.....	64
Alternate child care.....	64
f) Conclusion.....	65
II. CHILDHOOD POVERTY AND DROPPING OUT OF SCHOOL	65
a) The Extent of Dropping Out in Canada	65
b) The Number and Composition of Dropouts From Poor Families.....	65
III. SOME ECONOMIC IMPLICATIONS OF DROPPING OUT.....	68
a) Lower Lifetime Incomes and Reduced Productivity.....	68
b) Reduced Public Revenues	69
c) Increase Public Income Security Program Costs	70
IV. THE ECONOMIC COST TO SOCIETY OF DROPPING OUT DUE TO CHILD POVERTY.....	71
V. THE NEED FOR A HIGHLY TRAINED LABOUR FORCE AND THE ADDED PRESSURE DUE TO THE AGING OF THE POPULATION.....	74
CONCLUSION.....	77
NOTES AND REFERENCES	78

INTRODUCTION

This study will not be to the liking of everyone interested in alleviating child poverty. By appealing to the economic self-interest of Canadians it has a restricted focus. It gives the appearance that the economic consequences of child poverty for the nation are the only important concern. However, this is not the intention of the authors or of the Senate committee. Many of the social and human consequences and miseries of child poverty will be dealt with in the Senate committee final report, of which this study is only a background document.

In developing this special study it was felt that more attention should be paid to the “bottom line” concern of what child poverty, and its association with school failure, can mean to the Canadian economy, especially as the population ages. If some Canadians can see their future economic interests and retirements being threatened by continuing child poverty, perhaps this may stimulate action. For those many Canadians who are sufficiently motivated by feelings of equity and social justice, this study (aside from, perhaps, Parts I and II) will likely be neither helpful nor harmful.

A major, and life-long cost to society of raising children in poverty is that they perform poorly at school; drop out of school in greater numbers before completing high school; and end up more frequently as low-productivity and intermittently employed workers. Part I of this report describes why this is so. There are two main reasons: a deprived material environment leads to many unmet needs and alienation, which is detrimental to providing a proper learning environment; and poor physical and mental health resulting from being raised in poverty makes learning difficult.

Part II of the report provides a picture of the number and composition of dropouts coming from low-income families, with a particular focus on the background and circumstances of their families (a “dropout” is someone who has not graduated from high school). Part III explores the economic implications to society of poor educational achievement — lower lifetime incomes and productivity, greater use of public income security programs, and smaller tax and premium contributions. Part IV provides an estimate of the economic costs society will have put in place by the year 2010 unless child poverty conditions significantly improve. Part V explores the added pressures that will be placed on the labour force due to the aging of the Canadian population.

I. WHY CHILDREN FROM POOR FAMILIES FAIL AT SCHOOL

a) CHILD POVERTY IN CANADA

At the outset it is important to define what is meant by “poverty” in Canada in the 1990’s. Poverty in industrialized societies is defined most often in relation to the prevailing standard of living. As such, poverty is deprivation — being deprived of a defined minimum bundle of goods and services routinely available to the average family. Absolute deprivation — facing life-threatening living conditions — is uncommon in Canada, although the growing presence of food banks and shelters and the need for school lunch programs attests to the life-threatening situations some people face. And absolute poverty can be found on some native reserves.

The measure of poverty

The poverty measure most commonly accepted as representing the official national poverty line in Canada, is based on the set of low-income lines used by Statistics Canada to estimate the numbers living in poverty each year.¹ Although Statistics Canada is careful not to use the word poverty, their low-income lines are designed to estimate the level of income where people have so much less income than an average Canadian family that they would be, by comparison, living in “straitened circumstances”. The estimated 1990 values for the low-income lines for people living in large cities are:

one person	\$14,000
two	19,200
three	24,200
four.....	27,900

and they continue on in steps up to a family of size seven or more.

The extent of child poverty

The precise number of poor children varies according to the poverty line used, the age cut-off employed to define children, and whether native children living on reserves are counted. Statistics Canada, employing its most recently revised (1986) low income cut-offs, has estimated that in 1988 there were 913,000 dependent children under the age of 16 years living in poverty.² This number, however, does not include native children living on reserves. Using 1986 census data, it is estimated that about 40,000 native children on reserves are living in poverty.

Consequently, the total number of children under the age of 16 years living in poverty in 1990 is around 953,000. If 16 and 17 year old poor children living with their families are added, the total would exceed one million. In looking at trends, the rate of child poverty for the years 1973, 1980 and 1988 has been relatively stable at around 16 percent, but the absolute numbers are up slightly.

Table 1 shows the type of family in which poor children live and the employment status of their parents (or guardian adults).

TABLE 1

**DEPENDENT POOR CHILDREN, AGES 0-17
FAMILY TYPE AND FAMILY EMPLOYMENT, 1986**

Characteristic	Number (’000)	Percentage distribution %
Total	1,121	100.0
Family type		
couple with children	641	57.2
lone-parent/female	402	35.9
lone-parent/male	24	2.1
other	53	4.8
Employment		
full-year	419	37.4
none, or part-year	702	62.6

Source: David P. Ross and Richard Shillington, *Canadian Fact Book On Poverty*. 1989, Ottawa, CCSD, 1989, page 50.

The majority of poor children live in two parent (or two adult) families. However, children cared for by lone-parent mothers are over-represented among the poor. Lone-parent mothers comprise less than 10 percent of all Canadian families, but care for 35.9 percent of all poor children. The majority of poor children also live in families where the adults do not put in a full-year of employment and rely mainly on government transfer payments, such as social assistance, unemployment insurance, and disability pensions. However, over one-third (37.4 percent) live in families where one or both parents or adults have a combined full-year of employment income. These types of families are commonly referred to as the “working poor”.

b) THE DEPRIVED MATERIAL ENVIRONMENT

As low as the low income cut-offs are, they are not representative of the amount of income most poor families struggle to live on. Most of Canada’s poor people do not live at the low-income cut-offs, but well below them.

The poverty gap

Detailed estimates of “poverty gaps” (the amount of money required to bring a household’s income to the poverty line) for various household types, and for different provinces are shown in Table 2. They reveal considerable shortfalls from the low income cut-offs.

TABLE 2

AVERAGE HOUSEHOLD POVERTY GAP, 1986

Characteristic	Amount of gap
Canada	\$4,469
Province	
Newfoundland	4,151
Prince Edward Island	2,945
Nova Scotia	3,732
New Brunswick	4,077
Quebec	4,310
Ontario	4,532
Manitoba	5,076
Saskatchewan	5,132
Alberta	4,839
British Columbia	4,405
Family type (non-elderly)	
couple with children	6,162
couple with no children	4,349
lone-parent/female	6,365
lone-parent/male	5,698
Income source (non-elderly)	
mainly wages and salaries	4,605
mainly transfers	5,452

Source: Same as Table 1, page 53.

The data show that where a poor child lives in Canada helps determine how poor its family will be. On average in Canada, poor families have incomes \$4,469 below the poverty line; that is, they receive about \$375 less per month than the poverty line income. But this amount varies considerably according to which province the family lives in: the poverty gap in Saskatchewan is 1.7 times as much as it is in Prince Edward Island.

The type of family in which a poor child lives also helps determine the poverty-level income shortfall. A child living with a lone-parent mother lives in a home with a poverty gap \$203 larger than a child living with two adults, and \$667 larger than a child living with a lone-parent father. The lone-parent mother receives a family income of about \$530 less per month than that stipulated by the poverty line.

Children living in non-elderly families without steady employment, and whose main source of income is government transfers (social assistance, unemployment insurance, disability pensions, etc) are well below the poverty line — \$454 per month below. And children in non-elderly families where one or both parents have a full year of earnings are not immune to poverty either. In fact, the families of these children are only slightly better off (by \$70 a month) than children in families without steady employment income. Table 2 shows that working-poor families (income source is mainly wages and salaries) on average have incomes \$4,605 below the poverty line.

Incomes on social assistance

Social assistance benefits vary widely by province, but the national average social assistance benefit in 1990 is \$11,881 (\$990 monthly) for a lone parent mother with two children, and \$13,649 (\$1,137 monthly) for a two adult family with two children. The data in Table 3 provide a comparison between social assistance benefits and poverty lines.

TABLE 3
ANNUAL SOCIAL ASSISTANCE INCOMES AS A PERCENTAGE
OF POVERTY LINE, 1990

Province	One adult, two children	Two adults, two children
	%	%
Newfoundland	47.7	45.5
P.E.I.	68.0	66.9
Nova Scotia	57.4	57.8
New Brunswick	42.5	38.5
Quebec	42.2	44.1
Ontario	71.3	69.8
Manitoba	45.4	48.6
Saskatchewan	58.3	60.5
Alberta	48.2	49.0
British Columbia	48.1	46.8
National average	52.9	52.8

Note: Since Statistics Canada adjusts the value of its low income cut-offs for size of community, the cut-off for each province's largest city has been used as the poverty line.

Poverty and the minimum wage

Table 4 lists the prevailing minimum wages, and compares the annual income which could be derived from full-time, full-year work at the minimum to the Statistics Canada cut-off. The results show that a lone parent with the care of one child working full-time year round at the minimum wage earns only about one-half of a poverty level income.

TABLE 4

**A COMPARISON OF MINIMUM WAGE INCOME TO THE POVERTY LINE INCOME
FOR ONE PARENT WITH ONE CHILD, 1990**

Jurisdiction	Minimum wage	Annual minimum wage income	Poverty line	Income as % of poverty line
Federal	4.00	7,904	19,200	41.2
Newfoundland	4.25	8,398	16,900	49.7
P.E.I.	4.50	8,892	15,000	59.3
Nova Scotia	4.50	8,892	16,900	52.6
New Brunswick	4.50	8,892	16,900	52.6
Quebec	5.00	9,880	19,200	51.5
Ontario	5.00	9,880	19,200	51.5
Manitoba	4.70	9,287	19,200	48.4
Saskatchewan	4.75	9,386	16,900	55.5
Alberta	4.50	8,892	19,200	46.3
British Columbia	5.00	9,880	19,200	51.5

Note: Minimum wages are those prevailing on April 1, 1990. Minimum wage income is based on a 38 hour work week, and 52 weeks of work. The poverty line is the estimated Statistics Canada low income cut-off for each province's largest city.

It has often been countered that the level of minimum wages is not closely linked to poverty because minimum wage workers are either young dependents (school students) or secondary family earners (spouses) who can count on the support of others in the household. Exactly how many poor families depend almost exclusively on the minimum wage for their employment income is not known. However, the information in Table 1 showed that 37.4 percent of all poor children came from families where either one or both parents worked the full year but still had a poverty income. It can only be assumed that most of these adult workers would be working at or near the minimum wage.

In addition, a recent study by Statistics Canada has shown that in 1986, one million, or 9 percent of all Canadian workers earned \$4.00 an hour or less. And these workers were five times more likely than above-minimum wage workers to have collected welfare during the year (61 percent were women workers).³ And since welfare can only be received by those in poverty (measured by family income), minimum wage workers who are secondary family earners would not qualify. Consequently, among all poor workers there is a disproportionate number who are poor, minimum wage workers without income support from family members.

c) THE LINK BETWEEN A POOR MATERIAL ENVIRONMENT AND SCHOOL FAILURE

The above poverty gap, social assistance and minimum wage data are presented to provide insight into the material deprivation suffered by the children of poor families. These data are summarized in Table 5 to show the amount of daily income each person has available in the average poor family, the family on social assistance and the family relying on a minimum wage worker. The amounts in Table 5 take into account the federal benefits a family receives through the refundable child tax credit, family allowances and the refundable sales tax credit.

TABLE 5

**DAILY AMOUNTS OF INCOME AVAILABLE PER PERSON IN POOR FAMILIES,
BEFORE AND AFTER SHELTER COSTS, ACCORDING TO TYPE
OF FAMILY, 1990**

Type	One adult, two children		Two adults two children	
	total*	after shelter**	total*	after shelter**
	\$	\$	\$	\$
average poor***	14.80	10.40	11.35	8.10
social assistance	13.10	8.70	11.15	7.85
minimum wage	10.65	6.30	8.10	4.80

* Total amount of income should be adjusted upwards slightly in a few provinces due to provincial child benefits, but adjusted downwards for the average poor and minimum wage families due to the payment of income taxes. These adjustments will not substantially alter the daily amounts shown.

** An amount of \$400 per month is estimated for average shelter cost.

*** This represents the family with the average poverty gap income based on Table 2. This family's income is a mix of employment income and government transfers (including social assistance).

As Table 5 shows, depending on the type of poor family, a family of four will be left with between \$4.80 and \$8.10 daily per person of "discretionary" income after shelter costs have been paid (the average and minimum wage families will also be required to pay some income tax). Agriculture Canada estimates the weekly cost of a "thrifty" (no frills) nutritious food basket in 1990 to be \$109.88 for a family of four and \$78.39 for a family of three headed by a female adult.⁴ These weekly amounts require a daily food expenditure of \$3.92 and \$3.73 per person for a four and three member family respectively. This means that the four member families listed in Table 5 are now left with between \$0.88 and \$4.18 per person per day depending on the income source of the family.

But there are other essential expenditures that families must make. For purposes of keeping the discussion short, we will focus on the more representative two adult family since the two adult family cares for 57 percent of all poor children in Canada.

TABLE 6

**MINIMUM DAILY INCOMES AND ESSENTIAL EXPENDITURES
PER PERSON IN POOR FAMILIES, FOUR PERSON FAMILY, 1990**

Type	DAILY INCOME	DAILY EXPENDITURES				DAILY BALANCE
		Rent and Utilities	Food	Clothing	Household and personal	
average poor	\$1.35	4.61	3.92	0.85	0.64	+1.33
social assistance	11.15	4.61	3.92	0.85	0.64	+1.13
minimum wage	8.10	4.61	3.92	0.85	0.64	-1.92

Daily expenditures are those recommended by the City of Winnipeg's Social Services Department for families on social assistance.

The expenditures in Table 6 represent minimum essential expenditures required simply to maintain physical functioning. There are no frills in this budget. Personal care, for example, includes only items like shaving equipment and toothbrushes. Household care does not include furnishings, but only household maintenance items such as soap and cleaning supplies. No provision is made for a telephone, radio, transportation, newspapers, prescription drugs, dental care, public education costs or fire insurance all of which most Canadians would consider basic essentials.

It is apparent from Table 6 that with a daily balance of \$1.33 per person left after paying for the basics of physical survival, the average poor child's lifestyle is rigidly limited. There is no discretion in spending allowed. How far will \$1.33 go considering that: return public transport in Canadian cities is over \$1.00, a movie runs \$4.00, public swimming costs \$1.25 (which helps explain why the rate of drowning among poor boys is three times the rate for non-poor boys)⁵, music lessons are \$10.00 a session, a museum visit \$1.50, a rock concert \$15.00, and a hobby magazine is priced at \$2.00.

It is easy to see that \$1.33 a day will not go far in providing any type of diversion or stimulation for a growing child. At a minimum, gym shoes cost \$25.00, skates \$50.00, a birthday present for a family member \$5.00, a school dance \$5.00, a used bicycle \$55.00, a school trip to the environmental farm \$5.00, an extra sweater \$10.00, prescription glasses \$75.00 and a tooth filled at the dentist \$60.00.

It is also unlikely that poor children even have the maximum of \$1.33 per day available to them as we have calculated. In all likelihood the parents have already cut into this allowance to pay for other essentials such as food, home furnishings, drugs, apartment insurance, telephone, back to school supplies, christmas presents, and transportation.

Also, some working-poor families as Table 6 indicates already begin each day with a \$1.92 per person deficit. Obviously, not even the essentials are provided for in these families. The most likely expenditure to suffer is food: children simply are not eating a good diet. In Nova Scotia, the Nova Scotia Nutrition Council estimated in 1988 that a family of four required \$423.76 a month for food alone, but in Truro such a family on social assistance received a total of \$270 for food *and* clothing.⁶

Lack of income drives many families to food banks. A 1989 survey of food banks in Winnipeg revealed that of the 4,800 people relying on food banks in a one week period, 40 percent were children

under the age of 12 years.⁷ And a provincial parliamentary committee studying food banks in Ontario revealed there were 50 food banks in the province feeding 200,000 people a month of which 45 percent were children.⁸ In these low-income environments it is no wonder that children are less healthy, as a later section shows.

Standing in line at food banks is not the only way poor children stand out. The lack of money means there is no choice or options in any area of their lives. The absence of money for hobbies, travel, sports, clothing, grooming and reading make it difficult for poor children to develop good feelings of self-esteem, and to feel competent, confident, proud and equal around their peers. There is little opportunity for recreation or hobbies which contribute to sound personal development. In the bleakness of this lifestyle, poor children grow up feeling defensive, and all but the exceptional feel insecure. And insecure children become insecure adults.

In the face of material deprivation, it is not surprising that the school dropout rate is almost twice as high for poor children as for non-poor children. Poor families can scarcely afford what is becoming expensive “free” public education, and poor children are constantly humiliated and rejected because they cannot participate in the events that now take up so much of the public education curriculum. They are constantly reminded of their family’s poverty. They feel helpless and many become angry because of a situation over which they have no control.

At first, poor children may try to fit in with the other students, but over time they become frustrated with explaining why they cannot participate in the same events that the others routinely do. Slowly they drop by the wayside and either become isolated or choose their friends from among other disadvantaged children with whom they feel more at ease and less defensive. However, this disadvantaged group leads a different lifestyle, has less enriched experiences to share, develops a narrower outlook on life and establishes a more limited, and what seems to them, a more realistic set of expectations. Among this group of poor children, despair is reinforced and contagious. Poor children no longer aspire to the same ends as non-poor children because they realize their disadvantages and limits in a society so heavily governed by material well being.

d) POVERTY, POOR HEALTH AND SCHOOL FAILURE

Children from poor families are more likely to suffer physical and mental health problems attributable to the poorer diet of the mother before and during pregnancy, and after birth due to the less nutritional diet available to the child. The extra stress imposed on families struggling daily to make ends meet is also a factor conditioning a poor child’s physical and mental development — an economically depleted family is an emotionally depleted family. Children suffering from poor health will not be able to perform as well as healthy children at school.

The link between poverty and poor child health is well documented.⁹ In 1986, the mortality rate from all causes for children under 20 years of age in Canada was 56 percent higher among children from poor families than it was among higher income families. Infant mortality (first year of life), in the same year, was twice as high for poor as for higher income families.

From a national study on disability covering children (0-14 years) living at home, it was revealed that poor children had twice the rate of mental and physical disability as children from high income families.¹⁰ For severe disabilities only, the rate was 2.7 times higher for poor families. Statistics Canada

researchers concluded that the number of disabled children in Canada (living at home) would be cut by about 89,000 if low income was not a factor.¹¹

Health experts agree that a major cause of child disability is low birth weight (less than 2,500 grams or 5.5 pounds) which can lead to a number of health problems, chiefly: neurodevelopment disabilities, birth defects, and respiratory tract problems. In a national study using 1986 births and income data, Statistics Canada concluded that while low birth weight babies accounted for about 6 percent of all births, this percentage varied from 5 percent among babies from the highest income families to 7 percent for babies from the poorest families.¹² It was estimated that low income alone contributed to about 2,900 "excess" low birth weight babies in 1986.

There are also local studies providing evidence of a link between low income and low birth weight. In Montreal, a comparative study of the low birth weight babies of mothers drawn from a cross section of deprived and higher income neighbourhoods revealed rates of low birth weight twice as high in the deprived communities as in the higher income neighbourhoods.¹³ Also in Quebec, a strong link between low educational attainment of the mother and low birth weight has been established. And there is considerable statistical evidence linking low education and low incomes. In 1985, among mothers with less than nine years of schooling there was twice the rate of low birth weight babies as there was among the babies of mothers with a university level education.¹⁴

Among low birth weight babies there is 40 times the risk of neonatal (28 days after birth) mortality, and 5 times the risk of infant (during first year) mortality.¹⁵ Congenital anomalies are twice as prevalent among low birth weight babies and neurodevelopmental handicaps are three times as likely.¹⁶ Low birth weight is more likely to lead to lower IQ's, learning disabilities, developmental delays and cerebral palsy.¹⁷

The link between poverty, poor nutrition and low birth weight has also been documented by a Montreal analysis. In a controlled study of low-income mothers attending health and dietary counselling at a Montreal clinic, it was shown that an enhanced diet available to the second born (but not the first born) of the same 500 mothers led to a reduction in low birth weight babies by 50 percent.¹⁸

Although we are unaware of studies directly linking low birth weight with dropping out of school, the above evidence is strongly suggestive that students having physical and mental health problems such as developmental delay, lower IQ's and learning disabilities are going to find their school experience more difficult and frustrating and less rewarding than healthier children. In addition, less healthy children are going to be more frequently absent from school and placed at greater risk for falling behind. And a continuing lack of good nourishment and inadequate meals will create less attentive behaviour in class. Consequently, the inclination to leave this uncomfortable environment may be strong, especially when reinforced by the embarrassing restraints to participation in school activities due to lack of income.

The results of a large-scale Ontario government survey in 1983 of 3,000 school age children casts considerable light on the relationship between low income and various health and behaviour problems.¹⁹ Some of these problems have a direct link with school performance. A summary of the main results is provided by Table 7.

As evidence from the study shows, children from poor families have more health and behaviour problems (and smoke more, which is known to lead to health problems). Almost one third (29.7 percent) of poor children were suffering from poor school performance or had chronic health problems (30.1 percent). These findings tend to corroborate earlier evidence and beliefs that children from poor families are less likely to succeed and feel comfortable at school and, therefore, be more tempted to drop out.

TABLE 7

**RESULTS OF THE ONTARIO CHILD HEALTH STUDY, 1983:
PERCENTAGE OF POOR AND NON-POOR CHILDREN 6-16 YEARS,
WITH VARIOUS HEALTH AND RELATED PROBLEMS**

Characteristic	Family income status	
	Poor	Not poor
	%	%
emotional disorder	11.2	5.2
hyperactivity	13.2	5.3
conduct disorder	16.9	4.8
regular smoker	25.6	11.6
poor school performance	29.7	13.3
chronic health problems	30.1	17.6

Source: Dan Offord, Mike Boyle and Yvonne Racine, *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, July 1989; as well as Dr. Offord's testimony given to the Senate Committee, March 20, 1990.

e) SOME CHILDHOOD COSTS OF POVERTY

There are at least three obvious areas where child poverty imposes a societal cost during the childhood period.

i) **Direct health costs** — The medical and hospital costs of low birth weight babies alone is considerable. In Quebec (1984-85) it has been estimated that the typical hospital stay varies between 2 to 8 times longer for low weight babies.²⁰ The estimated hospital costs of these stays depends on the birth weight, but are in the range of \$9,500 to \$60,000, compared to around \$5,500 for a normal weight baby.²¹

ii) **Remedial and special education** — Although no cost estimates are provided here, child poverty imposes costs associated with the education of children who, according to the evidence, will have greater developmental delays, learning disabilities, cerebral palsy, and conduct and emotional disorders. These extra costs will be in the nature of special schools in some areas; specially equipped classrooms; transportation; specially trained teachers, counsellors and psychologists; and reduced class sizes and higher teacher-to-student ratios.

iii) **Alternate child care** — There are also some considerable costs not directly related to health or education. In 1986, there were 49,000 children in the care of the child welfare system across the country. A series of local surveys has shown that, depending on the locality, between 54 and 75 percent of these children come from poor families.²² The situation is even worse for native children since 20

percent of all children in alternate care in Canada are native children, although they account for only 2 percent of the Canadian child population.

The existence of child poverty greatly increases the likelihood that more children will require expensive alternate care arrangements. In fiscal year 1988/89, the amount of funds spent under the Canada Assistance Plan for special child care was \$800 million, or approximately \$16,000 per child per year.²³ These figures include the direct costs of foster care, group homes and residential treatment centres, but they exclude the cost of administering alternate care arrangements.

f) CONCLUSION

Although some of the costs associated with childhood poverty have been outlined, they do not end here. The biggest, most persistent and hardest to reverse economic costs to society are not recorded in childhood, but when poor children reach adulthood. One of the biggest costs is related to low educational attainment attributable to the elevated school dropout rate of children from poor families.

II. CHILDHOOD POVERTY AND DROPPING OUT OF SCHOOL

This section provides an estimate of the extent of dropping out of school, its connection with poverty, and a picture of the composition of the families of poor dropouts.

a) THE EXTENT OF DROPPING OUT IN CANADA

No national source on dropout statistics was found, however, it is possible to estimate the number by using education and age data from the 1986 census. The procedure followed was to look at the 20-24 year old age group in Canada and calculate the proportion that had not completed high school. This proportion amounts to 27.1 percent. Accordingly we have used this figure for the unadjusted national dropout rate. This proportion is also very close to that estimated by special surveys undertaken for a study of dropouts in Ontario.²⁴

However, a certain percentage of dropouts go on to complete their high school education at a later date. From two Ontario surveys this percentage has been estimated at between 14 and 18 percent.²⁵ Consequently, in calculations of the cost of poverty and dropouts, a 15 percent adjustment for later "catching up" is made. In effect, the adjusted national dropout rate becomes 23 percent.

Unfortunately, the census data do not link family income to dropping out. Therefore, of the total of school dropouts, it is not known directly what proportion come from poor families. However, by resorting to another data source it becomes possible to estimate the likelihood of poor and non-poor dropouts based on the population of Canadians 16 and 17 years old living at home with their families. The resulting estimate is that about 45 percent of the children from poor families are likely to drop out of high school.

b) THE NUMBER AND COMPOSITION OF DROPOUTS FROM POOR FAMILIES

As mentioned, national dropout data that identify the characteristics of the dropout's family background is limited. The best source appears to be the annual Statistics Canada Survey of Consumer Finances.²⁶ Although this survey does not directly ask questions concerning school attendance of all

school age children, the findings allow a determination of how many 16 and 17 year olds living with their families are not attending school. The survey does not reveal how many 16 and 17 year olds not living with their families have dropped out, nor does it contain information on the educational achievements of 18 and 19 year olds.

While the survey results do not provide an accurate estimate of the absolute number of dropouts in Canada, they do allow a fairly reliable comparison between the dropout rates in poor and non-poor families. Pooling the results of the annual surveys for four years (1982, 84, 86 and 87), makes it possible to provide certain details on the characteristics of the poor families of the 16 and 17 year old school dropouts.

TABLE 8

THE SCHOOL DROPOUT RATE OF 16 AND 17 YEAR OLDS IN POOR AND NON-POOR FAMILIES, POOLED RESULTS FOR 1982, 1984, 1986 AND 1987.

Characteristic	Poor		Non-poor	
	Rate	Distribution	Rate	Distribution
	%	%	%	%
Canada	16.0	100.0	8.5	100.0
Community size				
100,000 or more	15.2	50.9	7.5	48.6
other urban	18.1	33.2	9.5	32.8
rural	15.5	15.8	9.7	18.6
Weeks worked*				
0 - 48 weeks	17.6	67.2	14.3	16.7
49 or more	13.5	32.8	7.8	83.3
Family type				
couple/children	14.9	46.2	7.6	74.0
female/lone-parent	14.8	34.3	11.5	10.3
other	23.2	19.4	12.9	15.7
Head's schooling				
0 - 8 years	21.5	50.7	15.0	42.8
over 8 years	12.8	49.3	6.4	57.2
Spouse's schooling				
0 - 8 years	23.9	64.7	15.4	37.8
over 8 years	9.3	35.3	6.1	62.2
Social assistance**				
yes	21.3	44.8	19.5	4.1
no	13.3	55.2	8.3	95.9

* Total of weeks worked by either or both adults in family.

** Whether a family received more than half of its income that year from social assistance.

Poor families account for only 13 percent of all Canadian families with children, but they account for 23 percent of all dropouts in the 16-17 year age group. Table 8 shows some of the characteristics of the families of the dropouts. The dropout *rate* for children from poor families (16.0 percent) is almost twice that of non-poor families (8.5 percent). Two characteristics are associated with especially high dropout rates among poor families: low level of schooling of the family head (21.5 percent) or spouse (23.9 percent); and the family receiving social assistance (21.3 percent). These characteristics are also associated with higher dropout rates for non-poor families.

In terms of the *distribution* of all poor dropouts in the 16-17 age group, the profile is somewhat different. For example, even though the dropout rate among poor children is lowest in large cities, still slightly more than one half (50.9 percent) of all dropouts come from large cities. Also, the dropout rate for families with less than 49 weeks of employment is not much above the rate for families recording a full year of employment, but over two-thirds (67.2 percent) of dropouts come from families with less than 49 weeks of employment. The dropout rate for poor children from families where the head of family has only a primary education greatly exceeds that of families where the head has more years of schooling, but these better educated families account for almost one-half of the dropouts.

In terms of numbers, poor dropouts tend overwhelmingly to come from urban areas; live in families who hold less than 49 weeks of employment each year; and when residing with an adult couple (of which at least one is a parent), the spouse's schooling is primary level only. In fact, the education of the spouse in poor families (which by tradition in these surveys will most frequently be recorded as the wife) appears to have an even stronger association with dropping out. This association prevails (but less strongly) in non-poor families as well.

The findings for female headed lone-parent families requires some elaboration. The dropout rate (14.8 percent) for these poor families is below the average for all poor families. Moreover, female lone-parent families account for only 8.3 percent of all Canadian families, yet they account for over one-third (34.3 percent) of all poor dropouts. The reason this relatively small dropout rate and population proportion produces high dropout numbers is because during the '80s approximately 30 percent of all poor families have been headed by lone-parent mothers. Therefore, while they do not make up a large proportion of total Canadian families, they are vastly over-represented among poor families, and poor families of all types have higher dropout rates.

It should be stressed that these results concerning the extent and composition of school dropouts applies only to 16 and 17 year olds still living at home. From the census data discussed in an earlier section, it has been estimated that the dropout rate for all school-age children is about 27 percent. Therefore, the dropout rate of 18, 19 and 20 year olds must be considerably higher than it is for 16 and 17 year olds; but it is not possible to know with certainty what the composition of these older dropouts would look like. In the absence of further information, or evidence and insights to the contrary, it may be assumed that the profile for all dropouts would more or less resemble that of the 16 and 17 year olds.

III. SOME ECONOMIC IMPLICATIONS OF DROPPING OUT

This section looks at some of the direct costs of dropping out of school: lower lifetime incomes and productivity; reduced tax and premium contributions; and increased benefits paid out through certain income security programs.

a) LOWER LIFETIME INCOMES AND REDUCED PRODUCTIVITY

The information in Table 9 reveals a strong positive relationship between education level, employment and income. These relationships are stronger for women than men. Lifetime income for females with a university degree compared to that of dropouts with less than nine years of education is 3.5 times as great. For men the income differential is 2.4 times. In most provinces and for most students, 12 years of education will constitute high school graduation, and the lifetime income of these people is also considerably superior to that of dropouts. It is 1.8 times as great for females, and 1.4 times for males.

TABLE 9

ESTIMATES OF INDIVIDUAL LIFETIME INCOME, AND YEARS SPENT IN
VARIOUS LABOUR FORCE STATES, BETWEEN THE AGES OF 25 AND 65 YEARS,
BY EDUCATION LEVEL AND SEX, 1990 DOLLARS

	Education		
	0-8 years	12 years	Degree
Male			
income	\$1,100,000	\$1,500,000	\$2,600,000
years of employment	27.6	33.6	35.0
years of unemployment	5.8	2.7	1.3
years not in labour force	6.6	3.6	3.7
Female			
income	\$400,000	\$700,000	\$1,400,000
years of employment	14.0	24.0	29.6
years of unemployment	2.8	2.3	1.9
years not in labour force	23.2	13.8	8.4

Source: Tabulations based on Statistics Canada's Social Policy Simulation Database/Model, SPSPD/M. However, responsibility for the analysis lies with the authors. SPSPD/M is based on the Survey of Consumer Finances micro-data tape for 1986, the Family Expenditure Survey for 1986 and Revenue Canada Taxation Statistics for 1986. Survey values have been adjusted for under-reporting and are presented in 1990 dollars. Tax burdens are estimated based on the income tax and consumption tax systems in place in 1990.

The lifetime income data also reflect the economic value of worker productivity (output) in a market economy. Conventional economic wisdom holds that workers' earned incomes are closely related to their contributions to the economy's output.²⁷ Consequently, the figures in Table 9 can be loosely interpreted as dollar contributions to a nation's economic output, as well as reflecting the differential values of productivity resulting from different education levels.²⁸

Another perspective on economic contribution and productivity can be gained by looking at the connection between education level and labour force status. Generally, the higher the level of education, the more years a person will spend employed and the fewer years unemployed or not in the labour force. As with lifetime income data, education level produces greater differences among women than men. This occurs principally because women dropouts are much more likely to be completely outside the labour force than are men. An average female dropout spends 23.2 (58.0 percent) of her 40 working years not in the labour force (a typical male dropout spends only 6.6 years — 16.5 percent — out of the labour force). Between the ages of 25 and 65, women with a university degree will be employed 2.1 times as many years as will women dropouts. For males the difference is only 1.3 times. Both men and women with less than nine years of education will spend considerably more time either unemployed or not in the labour force than those with 12 years of education or a university degree.

It should be emphasized that being out of the labour force does not imply people are not productive in other ways, for example by raising children and performing volunteer community work. It only means their direct dollar contribution to an economy's output, as measured by gross domestic product (GDP), is zero.

b) REDUCED PUBLIC REVENUES

Table 10 shows that the public purse receives smaller dollar contributions from dropouts than those with higher levels of education, and the difference is much greater for women. The average male with less than nine years of education will contribute less than one-third the amount of federal and provincial taxes as will the average male university graduate. For females, the difference is much greater because the average woman with less than nine years of education spends more time out of employment than males. These women contribute to federal and provincial taxes only slightly more than ten percent the amount that their female counterparts do with university degrees.

The picture is somewhat different for the more regressive consumption taxes (sales and excise taxes that proportionally affect the poor more than the rich). The average male dropout will contribute about 60 percent of the amount a university graduate will, while a female dropout contributes about 40 percent as much.

TABLE 10

**ESTIMATES OF INDIVIDUAL LIFETIME TAX AND PREMIUM CONTRIBUTIONS
MADE BETWEEN THE AGES OF 25 AND 65 YEARS, BY EDUCATION
LEVEL AND SEX, 1990 DOLLARS**

	Education		
	0-8 years	12 years	Degree
Male	\$	\$	\$
federal income tax	133,000	220,000	447,000
federal consumption taxes	56,000	66,000	93,000
provincial income tax	92,000	134,000	281,000
provincial consumption taxes	56,000	64,000	91,000
U.I. contributions	14,000	19,000	22,000
Female	\$	\$	\$
federal income tax	26,000	72,000	195,000
federal consumption taxes	20,000	28,000	48,000
provincial income tax	18,000	45,000	134,000
provincial consumption taxes	19,000	28,000	48,000
U.I. contributions	4,000	10,000	17,000

Source: See Table 9.

The average male with less than nine years of education will contribute an estimated \$14,000 to the UI scheme over a 40 year working lifetime, compared to \$22,000 for a university graduate. For a woman dropout, her lifetime UI contribution will be \$4,000, compared to over four times the amount contributed by a university graduate (\$17,000).

c) INCREASED PUBLIC INCOME SECURITY BENEFITS

People with less than nine years of education draw greater amounts of social assistance and unemployment insurance benefits during a forty year working lifetime. Table 11 shows that among both males and females, dropouts will receive well over three times the level of social assistance benefits as will those with a university degree. In fact, even having 12 years of education cuts down the reliance on social assistance considerably.

TABLE 11

**ESTIMATES OF INDIVIDUAL LIFETIME INCOME SECURITY
BENEFITS RECEIVED BETWEEN THE AGES OF 25 AND 65 YEARS,
BY EDUCATION LEVEL AND SEX, 1990 DOLLARS**

	Education		
	0-8 years	12 years	Degree
Male	\$	\$	\$
social assistance	47,000	19,000	15,000
U.I. benefits	60,000	30,000	14,000
Female	\$	\$	\$
social assistance	41,000	13,000	12,000
U.I. benefits	21,000	21,000	20,000

Source: See Table 9.

Among male workers, the educational impact on UI benefits is even greater. Male dropouts draw over four times the level of benefits that university graduates draw. Completing 12 years of education helps reduce the reliance on UI, but not as much as it does for social assistance benefits. For women, education has little impact on the lifetime level of UI benefits received. This is mainly explained by the fact that women with lower education levels are almost four times as likely (Table 9) as men to be out of the labour force and, therefore, to have not contributed to UI.

IV. THE ECONOMIC COST TO SOCIETY OF DROPPING OUT DUE TO CHILDHOOD POVERTY

The preceding section provided estimates of the lifetime effect that different levels of education are likely to have on income, employment, contributions to various government revenues, and receipt of selected income security benefits. These were estimates of the impact on individuals with no reference to poverty. We have been asked to go a step further and estimate the proportion of lost incomes and revenue and increased program costs attributable to dropping out induced by poverty only. Then calculate the total costs for all such dropouts and estimate the costs that will be put in place by the year 2010. The purpose of extending it over time is that the costs of a poor education are cumulative and lifelong. Once people drop out, their lifetime labour force patterns and future incomes are pretty well set.

We are well aware of the problems of extrapolating data twenty years into the future. Many changes will occur that are now unforeseen which will throw off the estimates. In interpreting the estimates that follow, less confidence should be attached to the absolute value of the numbers and more to the relative values associated with the different education levels. This means, for example, that the estimate for lifetime earnings resulting from an average level of education will be less reliable than the *difference* between average income, and the income of a dropout. Thus, in interpreting what follows, the greatest emphasis should be placed on the relative, not absolute size of the estimates.

The first step in this estimation and projection exercise is to estimate the proportion of lifetime economic effects attributable to dropping out of school only due to poverty. The second step is to estimate the number of poor children expected to drop out of school between now and the year 2010. Combining the information in these two steps permits the development of a cost estimate representing some of the economic consequences to society of poor children dropping out of school.

In order to do this kind of estimation, a set of assumptions was required. Due to a lack of guiding data, some of these assumptions are judgmental. Where this has been the case, we have tried to err on the side of downplaying the costs of dropping out to society in order to produce the most conservative cost estimate.

The estimating procedure is fairly simple. Dropout rates of 27 percent overall and 45 percent for poor children have been assumed, based on the available evidence. These rates are then reduced by 15 percent, which is the proportion that will later achieve high school graduation. It is not assumed that all poor dropouts do so solely because of their state of poverty since non-poor students also drop out. Using the known differential dropout rates for poor and non-poor children, the number of dropouts in the absence of poor children has been estimated. The difference between this figure and the actual number of dropouts among all children represents the number of dropouts attributable to poverty only. It turns out that although 23 percent of all dropouts are poor, only 11 percent of all dropouts can fairly be attributed to poverty. The rest probably would have dropped out under any income circumstances. The final assumption, based on evidence, is that males and females drop out in roughly equal proportions.

Statistics Canada population projections have been used to arrive at the number of children predicted to be in the age group 15-19 years between 1990 and the year 2010. The actual numbers for this high-school age cohort vary between 362,000 and 380,000 per year over the next twenty years. Using the dropout assumptions listed in the above paragraph, we estimate there will be about 11,000 dropouts each year due to poverty alone. Over the twenty year period, this amounts to 220,000 dropouts, although it is estimated that 15 percent will go on later to complete their high school education — leaving 187,000 net dropouts.

In order to estimate the economic costs attributable to 187,000 dropouts, it is necessary to predict the level of education that might reasonably have been expected of them had they not been raised in poor families. That is, if they had not dropped out, what would their lifetime earnings have been, their employment record, level of taxes paid, amount of income security benefits received and so on?

For this purpose, it is assumed they would have achieved the average level of education completed by non-poor Canadians in the reference group aged 25-34 years (to include the education level of older Canadians in the reference group during a time of rising educational standards would be to accept too low a level of educational achievement applying to the future). The average educational achievement is slightly in excess of 13 years of schooling. This is the education benchmark used to compare the economic performance of the estimated 187,000 dropouts against what they likely would have achieved had they not dropped out.²⁹ The results are shown in Table 12.

Table 12 shows the likely outcomes in dollar terms had poverty induced dropouts achieved an average education level instead. It should be noted that the first two columns relating to individuals are in terms of hundreds and thousands of dollars, while the last three columns relating to total effects are in terms

of hundreds of millions and billions of dollars. In the “lifetime individual” columns it can be seen, for example, that male dropouts would have increased their lifetime incomes by \$149,000, and reduced their reliance on UI benefits by \$6,600. Multiplying these individual amounts by the 93,500 estimated male dropouts over the 1990-2010 period produces totals of \$14 billion of income that could have been gained, and \$620 million less paid out in UI benefits.

TABLE 12

**ESTIMATED INDIVIDUAL AND TOTAL SELECTED ECONOMIC GAINS
RESULTING FROM THE ELIMINATION OF POVERTY INDUCED DROPPING OUT,
COVERING THE PERIOD 1990-2010, BY SEX, 1990 DOLLARS**

	Lifetime Individual		Lifetime Total		Lifetime Total
	Male	Female	Male	Female	Combined
			(‘000,000)	(‘000,000)	(‘000,000)
Income	\$149,000	\$97,000	\$14,000	\$9,000	\$23,000
Income taxes:					
federal	33,000	17,000	3,100	1,500	4,600
provincial	17,000	10,000	1,600	1,000	2,600
Consumption taxes:					
federal	3,300	2,800	310	260	570
provincial	3,300	2,800	310	270	580
U.I.:					
contributions	900	1,500	80	140	220
benefits	-6,600	-420	-620	-40	-660
Social assistance	-3,800	-3,800	-360	-360	-710

Source: See Table 9.

The final column combines the hypothetical total benefits an average education would have bestowed on men and women dropouts over the next twenty years. Incomes (used as a rough measure of the contribution to Canada’s total output) would be \$23 billion higher if poverty induced dropouts had gone on to complete an average level of education. Federal and provincial income taxes would rise by \$7.2 billion, and consumption taxes by \$1.15 billion. UI contributions would increase by \$220 million and benefits fall by \$660 million. Social assistance payments would be down by \$710 million.

The lost benefits to society are large. Just in terms of a partial public sector balance sheet the costs are considerable. If the public revenues that could be gained by eliminating poverty induced dropouts were added to the savings on the UI and social assistance programs it would amount to \$9.9 billion. And the \$23 billion of foregone contributions to the nation’s output, measured by lost incomes, has to be somehow added to this. A rough estimate would suggest, therefore, a cost to society in the neighbourhood of \$33 billion (by comparison, a sum similar to the federal government’s annual budget deficit).

Table 13 shows the likely effects that eliminating poverty induced dropping out would have on labour force status. The achievement of an average level of education by dropouts would increase the number

of years of employment for women by almost two years, and reduce the number of years spent outside the labour force by almost the same amount. For both sexes combined, the gain in employment over the next twenty years would be in excess of one-quarter million years (260,000), which for comparative purposes is equivalent to the number of employed people in New Brunswick.

TABLE 13

**ESTIMATES OF INDIVIDUAL AND TOTAL CHANGE IN LABOUR FORCE
BEHAVIOUR, RESULTING FROM THE ELIMINATION OF POVERTY INDUCED
DROPPING OUT, COVERING THE PERIOD 1990-2010, BY SEX**

	Lifetime Individual		Lifetime Total		Lifetime Total
	Male	Female	Male	Female	Combined
Years of:					
employment	0.9	1.8	88,000	172,000	260,000
unemployment	-0.6	-0.2	-56,000	-17,000	-73,000
out of labour force	-0.3	-1.6	-32,000	-155,000	-187,000

Source: See Table 9.

The total number of unemployed years would fall by 73,000. We have estimated that all dropouts contribute about an extra 1.4 percentage points to the national unemployment rate when it is in the 7%-8% range. Poverty induced dropouts contribute about 0.2 percentage points to the rate. The elimination of dropping out due to poverty would permanently reduce the national unemployment rate by something in the order of 0.2 percentage points.

In conclusion, it should be noted that we have restricted our study to an examination of the educational effects of poverty on dropping out behaviour only. We have not examined the possibility that, due to poverty, fewer poor children are likely to receive a post-secondary education.

V. THE NEED FOR A HIGHLY TRAINED LABOUR FORCE AND THE ADDED PRESSURE DUE TO THE AGING OF THE POPULATION

Around the turn of the century, it is not difficult to predict that the continued neglect of child poverty combined with a top-heavy age structure will exacerbate potential structural problems in Canada's economy. Some of these problems will be a relatively small and incompletely trained workforce; a lower standard of living; and grave concerns for the integrity of Canada's income retirement and health programs. These events will inevitably take place if current demographic trends and levels of child poverty are combined with the growing interdependency and competitiveness of world economies.

In a recent *Financial Post* editorial, the noted Harvard economist Robert Reich was quoted as saying:

"Every factor of production other than workforce skills can be duplicated anywhere around the world. Capital now sloshes freely across international boundaries, so much so that the cost of capital in

different countries is rapidly converging. State-of-the art factories can be erected anywhere. The latest technologies flow from computers in one nation...to computers in another nation. It is all interchangeable ...all except for one thing, the most critical part, the one element that is unique about a nation: its workforce".³⁰

And how will Canada fare in this internationally competitive environment as the population ages? Population and labour force forecasts performed for the government show that the share of 0-19 year olds (our future workers), represented as a percentage of the labour force, will fall from 57.3 percent in 1986 to 43.6 percent by the year 2011, while the proportion of seniors will rise from 21.2 percent to 29.7 percent (see Table 14). And this imbalance will worsen in later years. Around the year 2025, the number of seniors in Canada will overtake those of young people, and thereafter outstrip it rapidly. In the year 2031, there will be one elderly person for only a fraction of a future worker (0.84), compared to 2.7 young people for every senior just a few years ago (1986).

From the standpoint of actual labour force participants, each elderly person was supported by almost five labour force members in 1986, but by the year 2011 this number will fall to four, and by 2031 to two. These dramatic shifts will occur in the relatively short time span of 40 years. The structural impact on Canada's future economy cannot be overstated.

TABLE 14
CHILDREN AND ELDERLY AS A PROPORTION OF
CANADA'S PROJECTED POPULATION AND LABOUR FORCE, 1986-2031

Year	0-19 YEARS			65 YEARS AND OVER		
	No.	Percent of population	Expressed as percent of labour force	No.	Percent of population	Expressed as percent of labour force
	('000)	%	%	('000)	%	%
1986	7,392	28.9	57.3	2,738	10.6	21.2
1991	7,389	27.6	53.7	3,154	11.8	22.9
2001	7,273	25.5	48.2	3,837	13.4	25.4
2011	6,717	22.7	43.6	4,578	15.4	29.7
2021	6,506	21.4	44.0	6,018	19.9	40.7
2031	6,262	20.7	44.5	7,383	24.5	52.4

Source: Adapted from Frank Denton and Byron Spencer, "Population Change and the Future Labour Force", January 1987. Background paper for the study recently completed under Health and Welfare Canada's Review of Demography and Its Implications for Economic and Social Policy. Note that numbers under the "percent of labour force" columns are not the projected shares these age groups will constitute of the labour force, but rather are simply the numbers represented as a percentage of the labour force.

What these shifts mean, combined with greater international competitiveness and the increasing inability to shield our society from international forces, is that a premium will be placed on achieving the very best education and human resource development for our children. Canada, and especially our retirement income and health systems, will simply not be able to afford around 16 percent of its children growing up poor with the consequences this has for low levels of education and an unskilled labour force.

Table 15 shows the expected costs per labour force member of three sets of programs strongly affected by an aging population: one set consists of tax financed elderly benefits provided by Old Age Security (OAS), the Guaranteed Income Supplement (GIS), and Spouse's Allowance (SPA); a second set consists of the employer/employee contributory Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP); and the final set is our publicly funded health care programs.

The dollar figures in Table 15 have been constructed in such a manner as to show the expected costs for each labour force member in constant 1990 dollars. The total cost borne by each labour force member for the three sets of programs rises from \$4,500 in 1991 to \$8,300 in 2031. Consequently, if today's workers paid the same price that will be borne by their children, the cost today would be \$3,800 more per worker. In today's dollars the total cost of these three sets of programs will grow from about \$59 billion to around \$109 billion. This increased burden places an emphasis on making sure that all future labour force members are as productive as possible.

TABLE 15

**COST OF SELECTED SOCIAL BENEFITS, CALCULATED FOR EACH LABOUR
FORCE MEMBER, 1990 DOLLARS, FOR THE PERIOD 1991-2031**

Year	OAS/GIS/SPA	CPP/QPP	Health Care	Total
	\$	\$	\$	\$
1991	1,100	700	2,700	4,500
2001	1,300	900	2,900	5,100
2011	1,500	1,100	3,200	5,800
2021	2,000	1,300	3,700	7,000
2031	2,600	1,500	4,200	8,300

Source: Calculations by authors based on population and labour force projections from Denton and Spencer, *op. cit.*; CPP/QPP contribution rates are those legislated up to the year 2011, and thereafter increased to 11 percent in line with the figure recommended by pension experts; and total health costs projected by H. Messenger and B. Powell, "The Implications of Canada's Aging Society on Social Expenditures", in *Aging in Canada*, ed. V. Marshall, Markham: Fitzhenry and Whiteside, 1987.

CONCLUSION

During the 1960's and 70's a concentrated effort was put in place to reduce the very high rates of poverty found among elderly Canadians. Much of this stimulus was provided by the Economic Council of Canada's annual report in 1968 highlighting the extent of poverty among the elderly.³¹ In response to this report, the Senate established a special committee on poverty under Senator David Croll.³² The widely publicized findings of this committee corroborated in greater detail what the Economic Council had discovered. Among many proposed improvements, the Senate committee recommended a form of guaranteed annual income to help overcome Canada's poverty problems.

A guaranteed income for all age groups has not come about in Canada, but the improvement of elderly benefits has allowed the rate of poverty among elderly households to decline from 37.8 percent in 1973 to 29.4 percent in 1988. By contrast, during this same period, the rate of poverty among all Canadian households barely improved, falling from 20.6 percent to 20.0 percent. Consequently, the elderly have considerably improved their economic lot relative to other Canadians.

Canada should now extend to its children the same kind of sustained support it has offered its elderly. If a sense of equity and justice is not sufficient to motivate most Canadians to support efforts to eliminate child poverty, then perhaps an appeal to economic self-interest will work. This self-interest is based on the recognition that continuing levels of child poverty will make it extremely difficult to sustain the requisite degree of economic competitiveness come the turn of the century. This will in turn make it impossible to maintain our retirement benefits and health care systems. Canada will no longer be able to waste its most important economic resource — its children. If by the year 2010, it is still failing to squeeze the maximum potential from its shrinking human resource base, it could be a country unable to compete on the world stage. It will also fail to provide those in retirement with the standard of living they have come to enjoy and expect.

NOTES AND REFERENCES

1. For the most recent estimates by Statistics Canada, see *Income Distributions by Size in Canada 1988*, Ottawa, Statistics Canada, 1989.
2. Some confusion in the numbers has been created by people using the out-dated 1978 version of the Statistics Canada lines. The 1978 lines have been superseded by the 1986 revisions. Nonetheless, even using the 1978 based lines, the number of children under 16 years living in poverty is 875,000, and with the inclusion of native children on reserves would be around 915,000. The further addition of 16 and 17 year old dependent children would bring the total to over one million today.
3. Ernest Akyeampong, "Working for the Minimum Wage", *Perspectives on Labour and Income*, (Statistics Canada), Winter, 1989.
4. Agriculture Canada, *Retail Food Price Report*, February 16, 1990.
5. Denise Avard and Louise Hanvey, *The Health of Canada's Children*, Ottawa, Canadian Institute of Child Health, 1989.
6. Noya Scotia Nutrition Council. Information contained in a brief to the Senate Committee on Child Poverty, April 10, 1990.
7. The results of a survey conducted by the Inter-Agency Group, a coalition of people who work for various education, recreation and social service agencies in Winnipeg. Reported in the Winnipeg Free Press, December, 1989.
8. Report on food banks compiled by the Ontario Parliament's Standing Committee on Social Development, released April 23, 1990.
9. Much of the information on child health problems was taken from two compendiums of research results: Avard and Hanvey, *The Health of Canada's Children*, and the brief submitted to the Senate Committee studying child poverty, by the Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, April 3, 1990.
10. The data for these results are from the *Health and Activity Limitations Survey, 1986*, conducted by Statistics Canada. The results referred to are taken from the presentation to the House of Commons Committee on Poverty, by Statistics Canada researcher Russell Wilkins, February 21, 1990.
11. Wilkins, *op. cit.*
12. Wilkins, *op. cit.*
13. C. Colin and H. Desrosiers, *Naître égaux et en santé*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.
14. C. Colin and H. Desrosiers, *Naître égaux et en santé*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.

15. M. McCormick, "The Contribution of low birth weight to infant mortality and childhood morbidity", *New England Journal of Medicine*, 312, 1985.
16. M. McCormick, *op. cit.*
17. Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, *op. cit.*
18. Agnes Higgins, Paul Pencharz, Denise Mikolainis and Sheila Dubois, "Impact of the Higgins Nutrition Intervention Program on Birth Weight: A Within-Mother Analysis", *Journal of the American Dietetic Association*, August, 1989.
19. *Ontario Child Health Study: Summary of Initial Findings*, 1986, published by the Ontario Ministry of Community and Social Services, Queens Park, Toronto.
20. M. C. Lepage et al. *La mortalité et la morbidité périnatales et infantiles*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.
21. Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, "Low Birth Weight and Poverty", a brief to the Senate Committee studying child poverty, April 3, 1990.
22. *A Choice of Futures: Canada's Commitment to its Children*, prepared by the Child Welfare Group, 1988.
23. Updated figures provided by Health and Welfare Canada officials.
24. G. Radwanski, *Ontario Study of the Relevance of Education and the Issue of Dropouts*, Ontario, Ministry of Education, 1987. The two estimates for this study, confined to the Ontario experience, were 30 and 33 percent.
25. G. Radwanski, *op. cit.*
26. The Survey of Consumer Finances is a major household survey conducted annually by Statistics Canada. The survey covers about 37,000 households. The major findings of this survey are published annually in *Income Distributions by Size in Canada*, but the more detailed analysis that follows is the result of calculations made using the micro-data tapes.
27. Technically, earned income is the variable to best monitor productivity with, and not total income. However, earned income comprises almost 90 percent of total income in Canada. Therefore, total income is a reasonable proxy for earned income and productivity.
28. One important note concerning our estimation procedure: the estimates for employment, income, public revenue contributions and income security benefits received are based on the employment behaviour experienced in 1986. The unemployment rate in 1986 was 9.5 percent, which compares with an average of 9.3 percent for the decade of the '80s. It is difficult to predict unemployment rates over the next twenty years. Knowing that dropouts will likely find employment more difficult to obtain when unemployment is high, if unemployment runs below the assumed 9.5 percent for the next twenty years, our estimates for income, employment and public revenue contributions for dropouts will be relatively low. On the other hand, if unemployment typically exceeds 9.5 percent over the next twenty years, the

estimates of these variables relating to dropouts will be overstated relative to more highly educated workers.

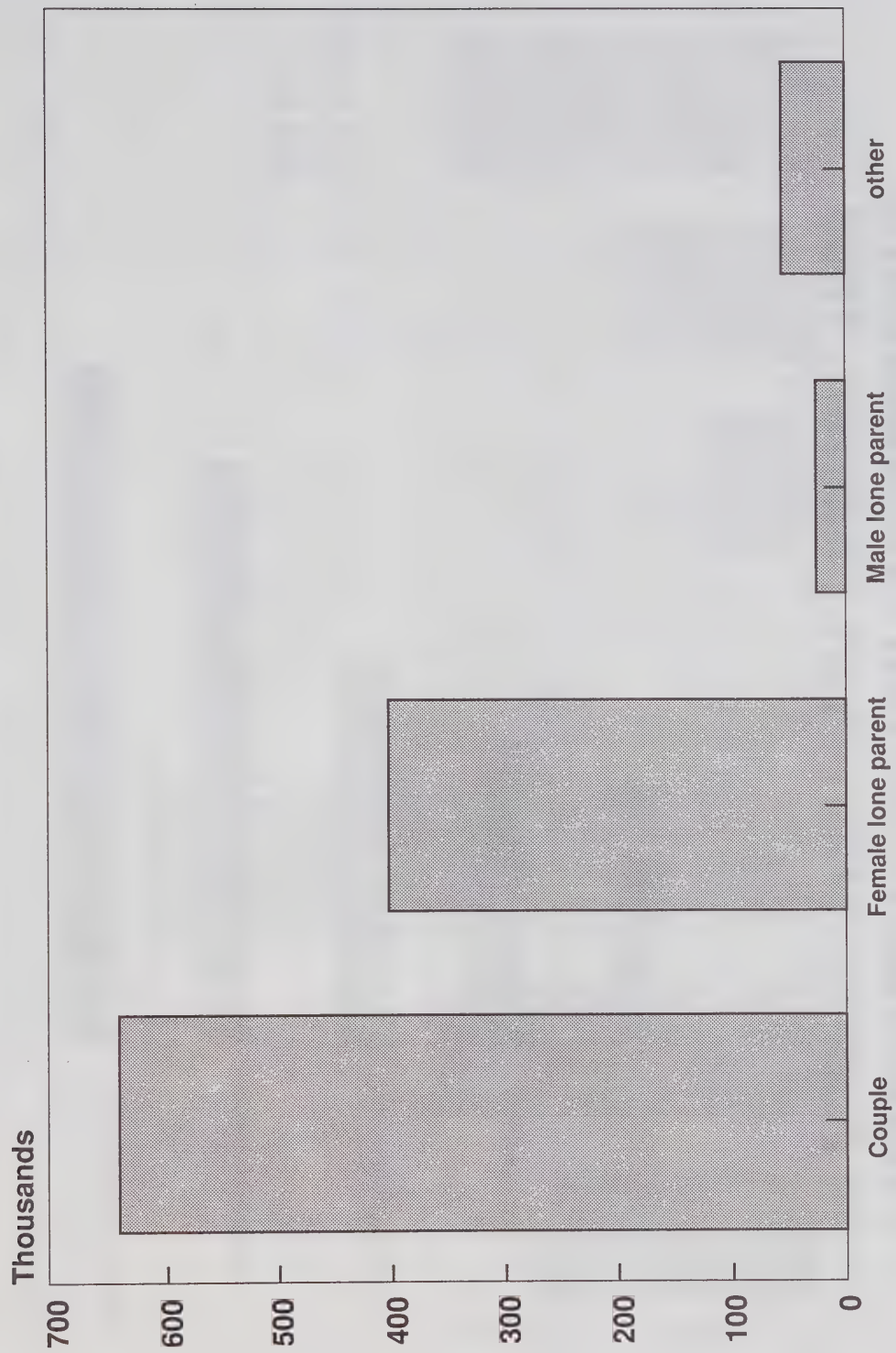
29. By limiting “lifetime” to the period 25-65 years, it may be thought that we are biasing the income and public revenue contributions against those with less education since they will devote slightly more years to the labour force than those with higher education. But, in fact, the reverse is true since the greater income of those with higher education overcome the longer years at lower incomes experienced by those with less formal education. For example, most high school graduates will be in the labour force between the ages of 18 and 23, compared to a high school dropout who enters the labour market between the ages of 16 and 18. However, the extra years of potential income for the dropout (marked also by more periods of unemployment) before the age of 25 do not offset the higher incomes of high school graduates during the years they are employed before age 25.

30. *Financial Post*, April 5, 1990 editorial.

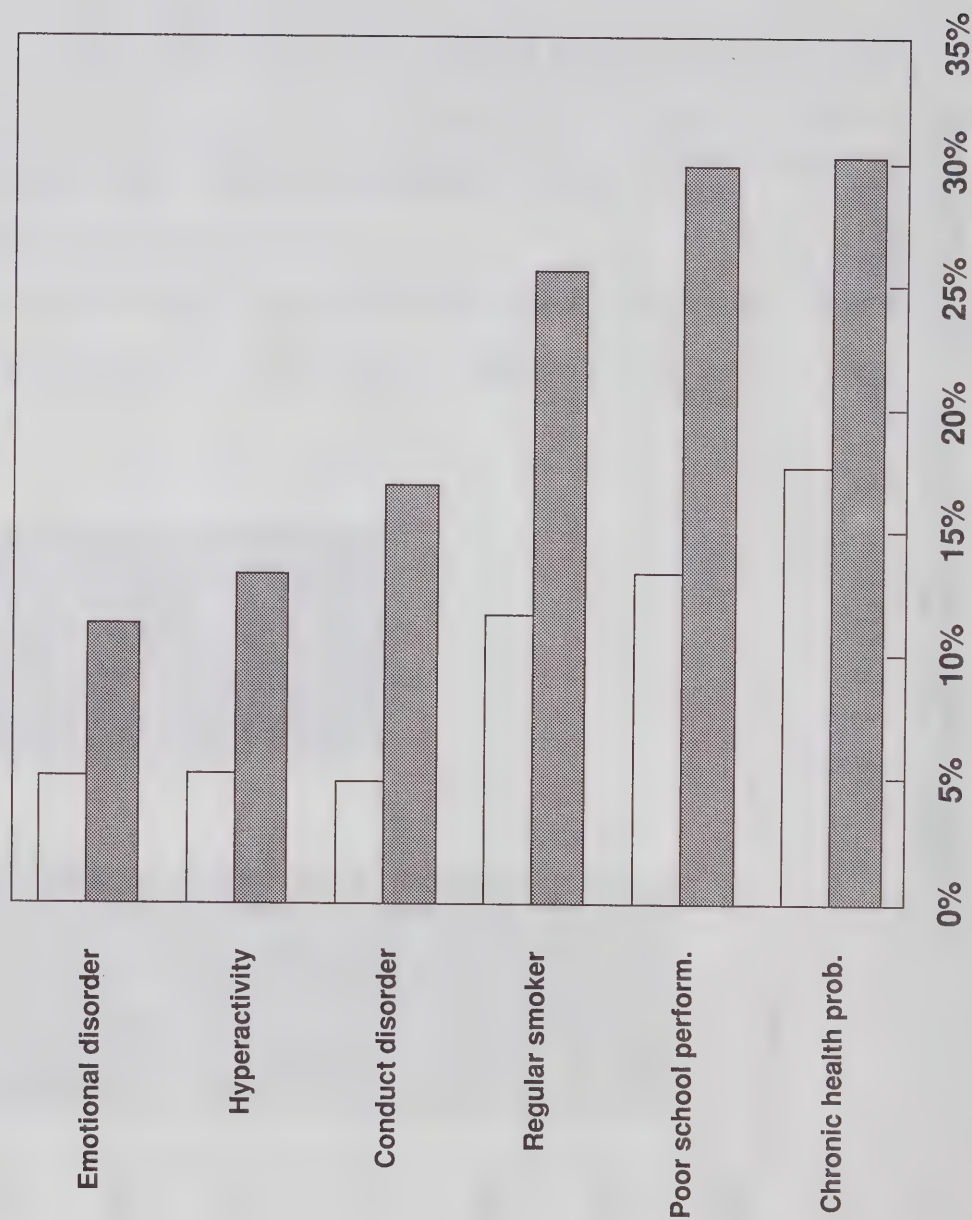
31. Economic Council of Canada, *Fifth Annual Review*, Ottawa: Queen’s Printer, 1968, Chapter 6.

32. Senate of Canada, *Poverty In Canada*, Ottawa: Information Canada, 1971.

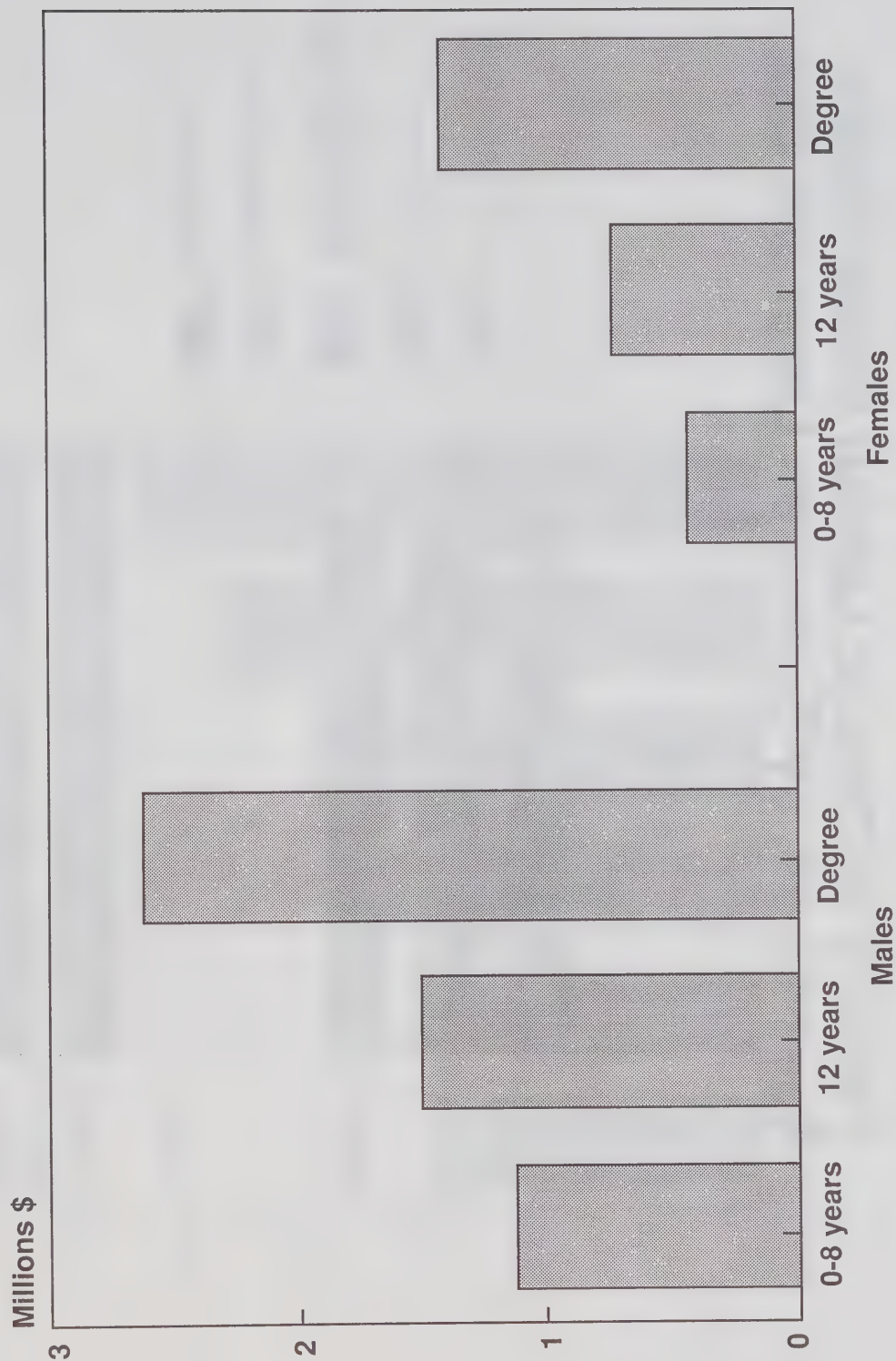
Number of Poor Children by Family Type, 1986



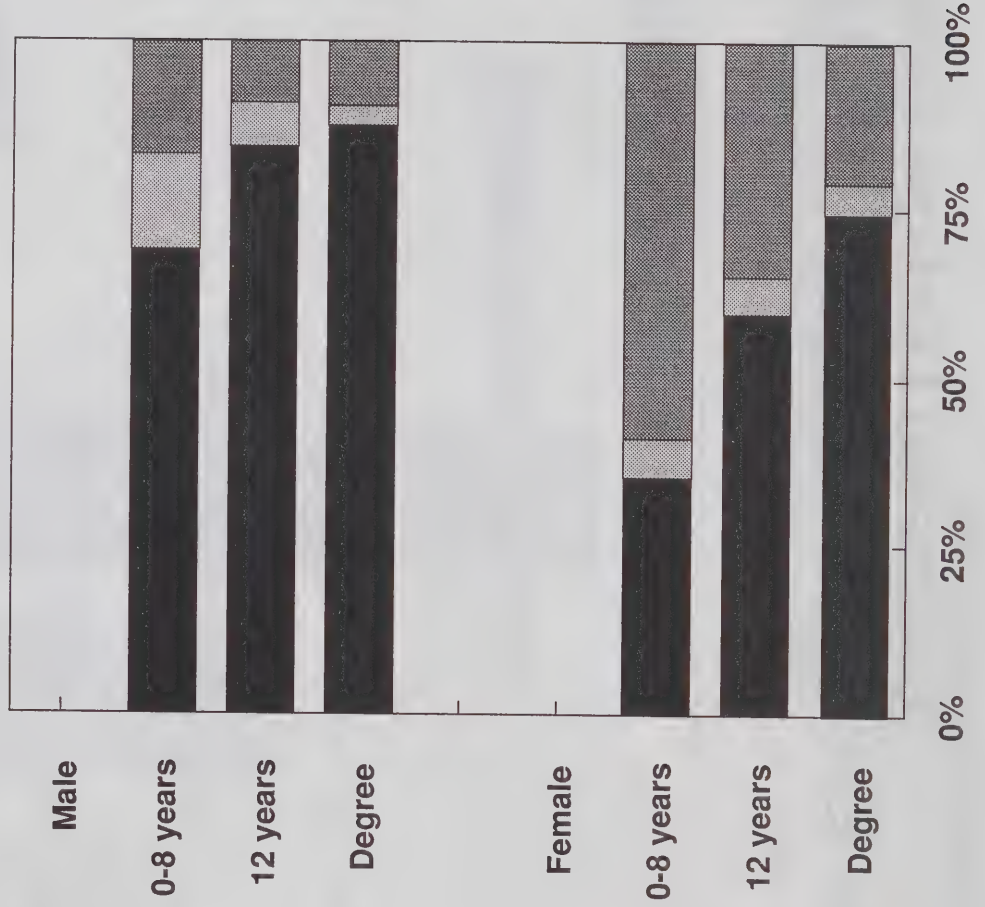
Prevalence of Certain Characteristics in Poor and Non-Poor Children, 1983



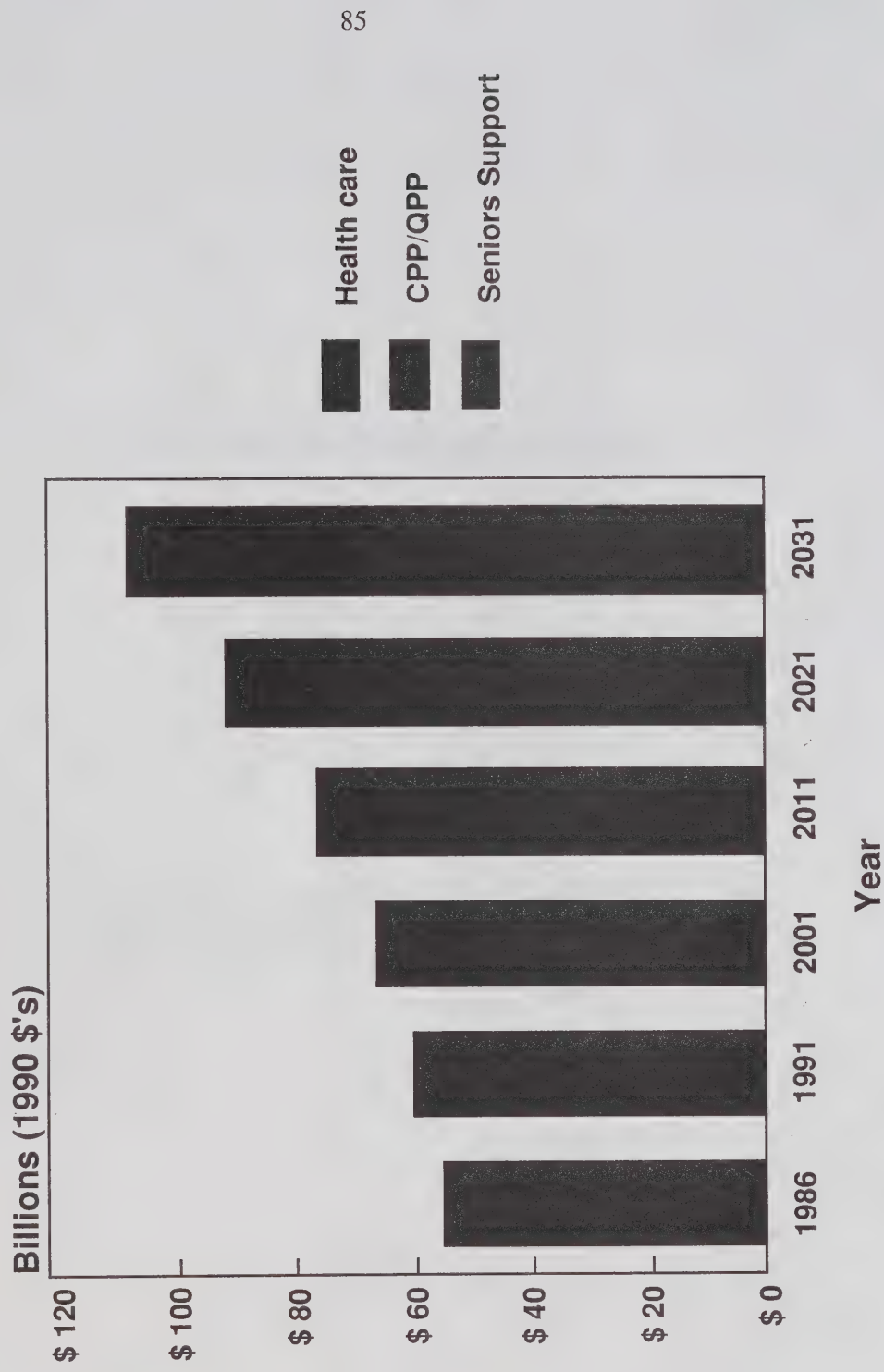
Estimated Lifetime Income by Education Level and Sex, 1990 Dollars



Percent of Time in Labour Force States Ages 25-64, by Education Level and Sex



Cost of Certain Social Programs per Labour Force Member, 1986 - 2031



CHILD BENEFITS REFORM

A REPPORT PREPARED FOR THE STANDING
SENATE COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS,
SCIENCE AND TECHNOLOGY

Ken Battle
July 1990

This paper was prepared at the request of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology to assist in the preparation of its report on child poverty. The paper's purposes are to review the objectives of the federal child benefits system, to analyze recent changes in federal child benefit programs, and to explore some options for reform.

The views expressed herein are those of the author and do not represent those of the National Council of Welfare, except where the paper cites the Council's reports or policy positions. The options examined are illustrative only, and are not intended as recommendations of either the author or the National Council of Welfare. Further technical work is required should the Senate Committee wish to propose detailed alternatives to the present child benefits system.

Richard Shillington of Tristat Resources undertook the modelling of the child benefit options and, with David Ross, helped me design the options.

Introduction

Canada's federal child benefits system has undergone significant changes in recent years. Unfortunately, these measures are complex and not well understood. Few Canadians have an accurate idea of how the various child benefit programs operate and who gets what from them. Nor is there a clear sense of the original purposes of child benefits and whether these objectives are still valid as we move into the last decade of the twentieth century.

It is essential that we understand the current child benefits system before we contemplate reforming it. The first part of this paper reviews the purposes of federal child benefit programs; charts the changes that the federal government has made to them over the past five years; and assesses these changes in view of the various objectives of the system. The remainder of the paper presents some options for reform and discusses their implications for the different objectives of the child benefits system.

Purposes of Child Benefits

While there are various reasons — political, social and economic — why Canada established its child benefit programs over the years, the system can be viewed as having four main objectives:

- a. **parental recognition** — to acknowledge the contribution that all parents make to society in raising future citizens, workers and taxpayers.
- b. **horizontal equity** — to help recognize the fact that parents have heavier financial demands than childless couples and single persons with the same (pre-transfer) incomes, since the labour market does not vary wages according to family size.
- c. **anti-poverty** — to supplement the incomes of lower-income families with children.
- d. **economic stimulus** — to put cash into the hands of parents and thus stimulate consumer demand and the economic benefits that follow.

The first three of these objectives are not sharply distinct one from the other and in fact are to some extent interrelated. The horizontal equity objective is in a sense a subcategory of the more general parental recognition aim, in that the former realizes the latter in cash terms. The anti-poverty and horizontal equity objectives are essentially the same thing for lower-income families.

While it is easy to make lists of objectives, it is quite another matter to secure them firmly to programs. Social programs are not as neatly logical in reality as they may appear to be in theory. They rarely have only one purpose, instead pursuing more than one end, often in concert with other programs. Sometimes they have unwritten objectives which are just as important as their stated ends. Some social programs pursue ends which work at cross-purposes to those of other programs, or have multiple aims which do not mesh well.

Social programs often change over time, reflecting changing notions of their rightful purposes and shifting demands and resources. Such changes may alter or even subvert their original aims, sometimes without the knowledge or consent of the public or the program's recipients. Some social programs

soldier on long after people remember why they were legislated in the first place, or pursue ends that a sizable group of the population does not support.

Federal child benefit programs fit the above characterization all too well. Nonetheless, we will attempt to relate the impact of recent changes in each program to its objective(s), as well as to examine the effects of such changes on the child benefits system overall.

Family Allowances

Family allowances were legislated in 1944 and paid their first benefits in the spring of 1945. Family allowances were the first universal social program in Canada and the largest social expenditure at the time, costing more than all other social programs delivered by governments of the day.

The federal government was in part motivated by immediate political considerations, viewing family allowances as a potential vote-getter among parents and a way of staving off demands to lift its wartime wage controls. However, the program's stated aims were to recognize the contribution that all parents make to society, to supplement the incomes of families with children, and to help guard against a post-war recession by putting cash into the hands of Canadian mothers every month in the expectation they would spend it and thus stimulate the economy.

Family allowances' economic stimulus rationale is rarely mentioned these days. Their original anti-poverty purpose also tends to get lost in the tired old debate over whether all families — the affluent included — should benefit from them. But family allowances' proponents envisaged an important anti-poverty role for the program in supplementing the wages of the average family and meeting the minimal material needs of children. At the time, incomes were much lower than they are today: more than half of Canadian workers did not earn enough to meet their families' minimal nutritional requirements. Family allowances were to help fill the gap between wages and income needs for the average family.

Perhaps the most contentious rationale for family allowances is the one most often cited in defence of their universal nature — recognizing the contribution that all parents, regardless of income, make to society in raising children. One could support this purpose and still decide that society's recognition of well-off families does not have to take the form of a cash transfer, which might be better spent on poor families. At the risk of sounding facetious, family allowances' designers could have decided to restrict the program to low and middle-income families and mail affluent parents a Parental Recognition Certificate on the birth of each child.

Indeed, many Canadians do not support universal child benefits and believe instead that the money that would be saved by cutting off the affluent should go to deficit reduction or improving child benefits to lower-income families. It is evident from this debate that two of family allowances' objectives — supplementing the incomes of lower-income families and recognizing the contribution of all parents regardless of income — co-exist uneasily.

Defenders of universal family allowances marshal other arguments in their favour, which were summarized as follows in the National Council of Welfare's 1983 report *Family Allowances For All?* :

They regard universal programs such as family allowances, Old Age Security, the Canada Pension Plan ...as the indispensable and hard-won foundation upon which rest selective social programs geared to families and individuals in financial need. All Canadians, no matter where they live and what their income, benefit from universal programs at some point in their lives. Abandoning the principle of universality in so prominent a benefit as family allowances would weaken the foundation of Canada's social security system. Over time, taxpayers' support for social spending would decline and people who have to turn to selective programs for financial assistance would suffer as a result.

Universal programs serve all Canadians who share a commonplace characteristic which is not related to financial need. The family allowance goes to all families with children under the age of 18, Old Age Security to all men and women 65 and older, and unemployment insurance to all the unemployed. Canadians from different income levels share alike in these universal benefits. Therefore universal social programs unite Canadians and foster a sense of community...

Universal family allowances also have been defended on the grounds that they 'belong to women'. According to this popular argument, family allowances are the only source of income to which all Canadians mothers are entitled as a right. There are cases, even in affluent families, where husbands refuse to provide adequately for their wives and children. As long as matrimonial property laws deny married women an equitable share of their families' financial resources, it would be unreasonable to take away from them a long-standing right like family allowances on the assumption that their husbands' income is also their own.

The universality debate has now taken on an historical and theoretical air. The 1989 federal budget effectively did away with universal family allowances and old age pensions in proposing a clawback, which will tax back all of the benefits from higher-income parents and pensioners.

In order to comprehend the clawback, we first must understand how the old family allowance operated. Critics of universal family allowances often ignore the fact that, while families at all income levels receive the same amount for each child, poor families end up with larger benefits than do middle-income families and affluent families get the least. Since 1973, family allowances have been taxable in the hands of the father (changed a few years ago to the higher-income spouse, which still usually means the same thing).

For instance, a welfare poor family which pays no income tax kept the full family allowance payment (\$400 per child in 1990); a working poor one-earner family with income of \$20,000 paid back on average 26 percent of its family allowances through the income tax system, leaving it with a net (after-tax) benefit of \$295 per child or 74 percent of the gross payment; a middle-income (\$50,000) family ended up with \$239 per child or 60 percent of the gross payment; and an upper-income (e.g., \$75,000) family got \$220 or 55 percent of its family allowances.

Lower-income and (at first) most middle-income families with children will continue to receive the same after-tax family allowances. However, higher-income families now have their family allowances further reduced by an additional tax in the form of the clawback.

The clawback affects families in which the higher-income parent's net income is \$50,000 or more, taxing back family allowances at a rate of 15 percent for every dollar of income over that \$50,000 threshold. For example, families with two children will lose all of their family allowances once the higher-income parent's income exceeds \$55,240. (The clawback is being phased in by one-third in

1989, two-thirds in 1990 and fully in 1991; for the sake of illustration, we assume here that the mechanism was fully in place in 1989). Because the \$50,000 threshold will be only partially indexed (to the amount of inflation over three percent), it will fall steadily in real terms over time and will hit increasing numbers of families at lower and lower income levels. By 1995, the clawback will have fallen to an estimated \$41,886 in constant 1990 dollars. (The National Council of Welfare's 1989 report *The 1989 Budget and Social Policy* examined the clawback on family allowances and old age pensions in detail.)

The clawback affects the objectives of family allowances in two ways. First, it alters their traditional parental recognition rationale, in the sense that higher-income families no longer will get cash from the state for their children. Technically speaking, they will continue to receive benefits, but only for the year in which they are paid, since the next spring they must pay their family allowances back through the clawback. However, the clawback is not just a get-the-rich device: the partial indexation of the threshold means that in future more and more middle-income families will pay the clawback and so no longer will receive an income transfer in recognition of their parental contribution.

The clawback also significantly weakens the horizontal equity purpose of child benefits since it will cut family allowances for some higher-income families and eliminate them for others. As we will discuss in the next section, the move from the children's exemption to a non-refundable credit in 1988 already reduced the horizontal equity function of child benefits.

The other major change to family allowances came in 1986 when benefits were shifted from full indexation — which had been in effect since 1973 — to partial indexation (to the amount of inflation over three percent a year.) Perhaps a more accurate term is partial de-indexation, to emphasize the negative. This change means that the value of family allowance benefits is being steadily eroded by inflation. Family allowances are \$400 per child in 1990; under the old, fully indexed system in place from 1973 to 1984, they would have paid \$463 per child in 1990. By 1995, ten years of inflation will have reduced family allowances to \$428 compared to the \$573 they would have been under the old system. (These figures are in current, not constant, dollars).

Children's Tax Exemption/Non-Refundable Credit

The children's tax exemption is Canada's oldest child benefit, dating back to 1918 and the birth of the income tax system. The children tax exemption's purpose was to use the tax system to ensure a measure of horizontal equity by recognizing that parents with children to support have heavier financial demands than their income counterparts without children.

Social policy groups criticized the children's tax exemption because it delivered its largest benefit (in the form of federal and provincial income tax savings) to parents in the highest tax bracket. Partly in response to these criticisms and partly to save money, the federal government froze the children's tax exemption at \$710 in 1984. The 1985 budget announced a phased reduction in the benefit to \$560 in 1987, \$470 in 1988 and an amount equal to the family allowance for 1989 onwards. At the same time, the refundable child tax credit was gradually increased, so the 1985 budget redirected resources from a regressive child benefit program to a progressive one. The 1988 income tax reform went further and converted the children's tax exemption to a non-refundable credit of \$65 per child, worth on average \$100 when provincial income tax savings are factored in; the credit was twice as large (\$130) for the third and each subsequent child.

The non-refundable child tax credit is partially de-indexed, like family allowances, by the amount of inflation over three percent a year. In 1990 the credit is \$68 for the first and second child and \$136 for the third and each subsequent child; adding in average provincial income tax savings, total benefits average \$105 and \$211, respectively.

The conversion of the children's tax exemption to a non-refundable credit marked a victory of vertical equity over horizontal equity. The credit is fairer than the exemption if we measure fairness in terms of progressivity (i.e., social benefits should vary according to income, with the largest benefit going to the poor and vice versa). Although the non-refundable credit pays the same amount to all families which owe income taxes, measured as a percentage of income it is in fact a progressive social benefit since it is worth more to lower-income taxfilers.

On the other hand, the non-refundable child tax credit provides smaller tax savings to middle and upper-income families. Because the credit was set so low (14 percent of what the exemption would have been, which was the lowest of all the conversions from deductions and personal exemptions to credits), even many working poor and lower middle-income families get less from the credit than they got from the exemption. For example, a middle-income one-earner family with two children and income of \$40,000 will get \$211 in average federal and provincial income tax savings from the non-refundable credit in 1990; if the exemption were still in effect, the family would save \$322 in income taxes. A one-earner family earning \$80,000 will see its tax bill reduced by \$211 by the credit, but would save \$360 if the exemption still existed.

With the advent of the clawback on family allowances, the non-refundable child tax credit is the only child benefit program available to all well-off parents. But at an average value in federal and provincial income tax savings of just \$105 for each of the first two children (which is as many as most parents have), the non-refundable child tax credit provides little more than symbolic recognition of child-rearing costs. Moreover, partial de-indexation is steadily reducing the value of this program each year. Canada's child benefits system now only feebly realizes the goal of horizontal equity.

Refundable Child Tax Credit

The refundable child tax credit was created in 1978. It is geared to lower and middle-income families with children and thus serves the anti-poverty/income supplementation objective of child benefits.

The credit is a "diminishing" benefit, which means that the full amount goes to families with incomes below a set level (the "threshold"), above which benefits are reduced increasingly to the point where they disappear altogether for higher-income families. Families which owe income taxes deduct their child tax credit from their tax bill; families too poor to pay taxes receive their tax credit in the form of a cheque from the federal government, which is why the benefit is described as "refundable".

The refundable child tax credit has been substantially enhanced in recent years. The credit was raised from \$384 per child in 1985 to \$454 in 1986, \$489 in 1987 and \$559 in 1988; its threshold was lowered from \$26,330 to \$23,500 in 1986. In 1988, an additional \$100 was added to the maximum refundable child tax credit for children six and younger for whom families do not claim the child care expense deduction, and the supplement rose to \$200 in 1989.

In 1990, the maximum refundable child tax credit is \$778 for children six and under and \$575 for children aged seven to seventeen, and the net family income threshold for the maximum credit is \$24,769. A family with two children — one six or younger and the other seven or older — will receive the maximum credits of \$1,353 so long as its net income is under \$24,769. The credit is reduced by \$5 for every \$100 of income above this threshold. For example, a \$40,000 family with one child under seven and one child over seven will get refundable child tax credits totalling \$591; two-child families with incomes over \$51,828 do not qualify for benefits.

While the various increases in the refundable child tax credit have enhanced the anti-poverty/income supplementation power of the child benefits system, another change is working in the opposite direction and will diminish this function as the years go by. That mechanism is partial de-indexation.

Like the family allowance and non-refundable child tax credit, the refundable child tax credit and its threshold are only partially indexed (to the amount of inflation over three percent). Partial de-indexation will weaken the refundable child tax credit's anti-poverty/income supplementation capacity in two ways. First, the value of the credit will fall steadily over time. Secondly, the threshold will decline in real terms, which means that fewer and fewer low-income families will qualify for the maximum benefit — a benefit that in any case will fall in value over the years.

For instance, the maximum refundable child tax credit for families with two children (one child six or under and the other older than that) is \$1,353 in 1990, payable to families with net incomes up to \$24,769; the latter is 88 percent of the estimated \$28,061 low income line for a family of four living in a metropolitan area. By 1995, the maximum refundable child tax credit for such a family will be an estimated \$1,102 and the threshold will have fallen to \$20,184 or 72 percent of the low income level (these figures are expressed in constant 1990 dollars).

Equivalent-to-Married Exemption/Credit

Single parents can claim a larger than normal tax break for one child. Until 1988, this tax assistance took the form of an equivalent-to-married exemption (\$3,700 in 1987); the 1988 tax reform converted this exemption to a non-refundable credit worth \$850 in federal income tax savings. However, the equivalent-to-married exemption was converted at a more generous rate than the children's tax exemption (23 percent as opposed to 14 percent), which improved its tax assistance. In 1990, the equivalent-to-married credit is \$877; adding in average provincial income tax savings, it totals \$1,359.

Single parent families — eight in ten are headed by women — are bunched on the lower rungs of the income ladder. Those with incomes below the taxpaying threshold did not qualify for the old equivalent-to-married exemption and will not get the credit either, since the latter is not refundable. Because the equivalent-to-married credit was set at 23 percent of the exemption (higher than the lowest income tax rate of 17 percent), most single parents who pay income tax enjoy larger tax savings from the credit than they got from the exemption.

However, like the other child benefits, the equivalent-to-married credit is partially de-indexed, so it will fall in value over time. This erosion will compromise both the income supplementation and horizontal equity objectives of this child benefit.

Child Care Expense Deduction

There is disagreement over how to classify this social program. Some people consider it a child benefit, like those discussed above. Others view it as income tax assistance for work-related expenses.

As part of the national child care strategy proposed in 1987, the child care expense deduction was doubled from \$2,000 to \$4,000 for children aged six or under for whom child care receipts are available, and the previous \$8,000 family limit was removed. The maximum child care expense deduction remains \$2,000 for children aged seven to fourteen. This benefit is not indexed, not even partially.

Since it is an exemption, the child care expense deduction is regressive. Doubling the maximum deduction for young children boosted the program's horizontal equity power, although the failure to index the benefit will erode its value over time.

A Leaner Federal Child Benefits System

To assess these numerous and varied changes, we will look at their overall impact on different types of families at different income levels. Our analysis compares the "old" federal child benefits system with the "new" one. The old child benefits system consisted of the family allowance, children's tax exemption, refundable child tax credit and child care expense deduction. By "new" child benefits system, we mean the family allowance-with-clawback, non-refundable child tax credit, refundable child tax credit and child care expense deduction; as noted above, the two latter benefits have been increased in recent years. The new child benefits system is partially de-indexed.

Figures A through F illustrate the child benefits system in 1984 (the old system) and the post-reform system as it will be in 1994. We chose 1994 in order to take into account the effect of a few more years of inflation on the partially indexed child benefits system. All figures have been converted to constant 1990 dollars in order to show real changes over time. One child is six years of age or younger and the other child is seven or older.

Figure A shows federal child benefits for four one-earner couples, each with two children. The welfare poor family has no earnings and receives family allowances and the refundable child tax credit. The working poor family earns \$20,000 in 1990 and receives three child benefits — family allowances, the refundable child tax credit and the non-refundable child tax credit (which was an exemption in 1984). The middle-income family earns \$40,000 and also gets family allowances and the refundable and non-refundable child tax credits. The upper-income family earns \$100,000 and receives family allowances (although the clawback takes them all away in 1994) and the non-refundable child tax credit, but not the refundable child tax credit.

The welfare poor family's federal child benefits will be fractionally higher in 1994 (\$1,896) than they were in 1984 (\$1,855). The family's loss from the partial indexation of family allowances and the refundable child tax credit is more than made up for by the substantial increase in the latter benefit between 1985 and 1989, as explained above.

All the other families will receive smaller child benefits in 1994 than in 1984. The working poor family will end up with \$1,833 in 1994 or \$241 less than they got in 1984; its child benefits fall from

10.4 percent of earnings in 1984 to 7.8 percent in 1994. While the family's refundable child tax credit is higher in 1994, its losses from the partial de-indexation of family allowances and the non-refundable child tax credit as well as the conversion of the old exemption to a credit more than offset the gain from the refundable child tax credit.

The middle-income one-earner couple's child benefits fall from \$2,066 or 5.2 percent of earnings in 1984 to \$806 or 1.7 percent of earnings in 1994. The family will lose benefits from all three programs, including the refundable child tax credit as a result of the falling threshold.

The upper-income couple loses most. Its total child benefits plunge from \$1,408 or 1.4 percent of earnings in 1984 to a mere \$180 or 0.2 percent of earnings in 1994. The clawback removes family allowances, leaving the family with just one program — the non-refundable child tax credit — which is worth considerably less to them than the child tax exemption which it replaced.

Figure B broadens the picture to include a wider range of earnings. The decline in child benefits shows up dramatically. The new child benefits system is certainly progressive, but all but the poorest families will receive smaller child benefits in 1994.

**CHILD BENEFITS, ONE-EARNER COUPLES WITH
TWO CHILDREN, BY INCOME GROUP,
1984 AND 1994**

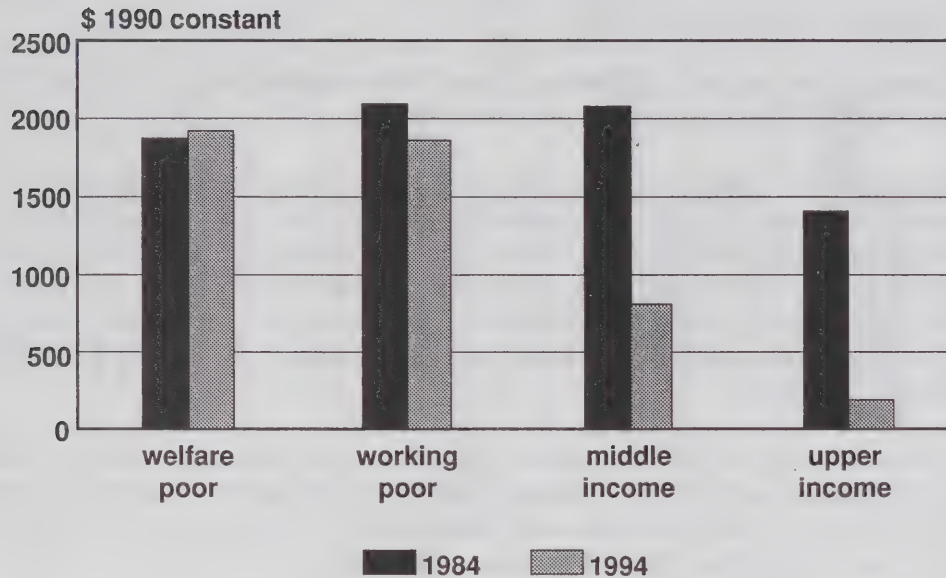


Figure A

**CHILD BENEFITS, ONE-EARNER COUPLES
WITH TWO CHILDREN, BY EARNINGS,
1984 AND 1994**

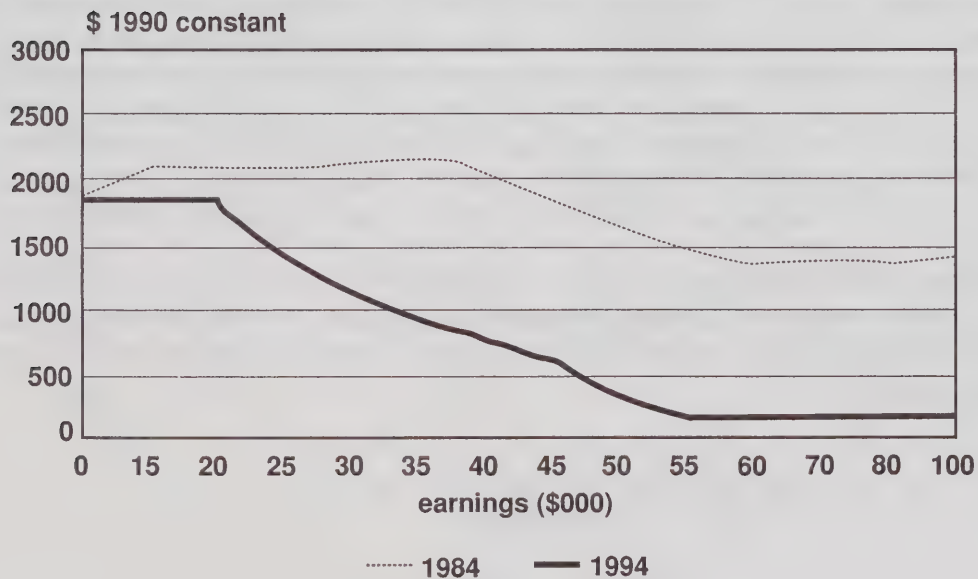


Figure B

In calculating the child benefits for two-earner couples, we treat the child care expense deduction as part of the child benefits system and assume that the middle and upper-income families claim a child care deduction for their younger child. The earnings levels are the same as for the one-earner families, except that we set the middle-income family's earnings at \$55,000 since two-earner families have a higher average income than one-earner families.

Figure C shows that the welfare poor family's federal child benefits go up a bit from \$1,855 in 1984 to \$1,896 in 1994. All the other families lose child benefits.

The working poor family's child benefits fall from \$2,081 or 10.4 percent of earnings in 1984 to \$1,833 or 9.5 percent of earnings in 1994. The largest loss is felt by the middle-income family, whose child benefits decline by 45 percent from \$2,312 or 4.2 percent of earnings to \$1,272 or 2.4 percent of earnings over the ten year period. The upper-income family's child benefits fall by 30 percent from \$2,218 or 2.2 percent of earnings in 1984 to \$1,544 or 1.6 percent of earnings in 1994. Note that the well-off family gets more child benefits in 1994 than the middle-income family because of the regressive child care expense deduction.

Figure D plots total child benefits for two-earner couples at various earnings levels. All but the poorest will lose child benefits under the new system, which is still regressive because of the child care expense deduction. In fact, in 1994 the lowest child benefits (\$932) will go to the \$45,000 family, which will get substantially less than the \$100,000 family's \$1,544.

Figures E and F illustrate the child benefits for one-parent families with two children. The working poor parent earns \$15,000, the middle-income parent \$25,000 and the upper-income parent \$80,000. Child benefits include the equivalent-to-married tax exemption/credit and the child care expense deduction for the younger child, as well as family allowances and the refundable child tax credit.

Single-parent families with taxable income receive larger child benefits than two-parent families because of their bigger benefit for one child in the form of the equivalent-to-married exemption/credit, which amounts to \$1,359 in average federal/provincial tax savings for 1990 compared to \$105 for the regular non-refundable child tax credit. The working poor family's child benefits decline from \$3,046 or a substantial 20.3 percent of earnings in 1984 to \$2,861 or 19.7 percent of earnings in 1994. Total child benefits for the middle-income one-parent family fall from \$3,184 or 12.7 percent of earnings in 1984 to \$2,413 or 10.0 percent of earnings in 1994, while the affluent family's child benefits drop from \$4,212 or 5.3 percent of earnings to \$2,550 or 3.5 percent of earnings over the same period.

As is the case for two-earner couples, the new child benefits system for one-parent families is not smoothly progressive because of the child care expense deduction. The \$50,000 family receives the lowest benefits in 1994 (\$2,582), while the \$80,000 earner — admittedly, few and far between among single parents — gets more.

**CHILD BENEFITS, TWO-EARNER COUPLES WITH
TWO CHILDREN, BY INCOME GROUP,
1984 AND 1994**

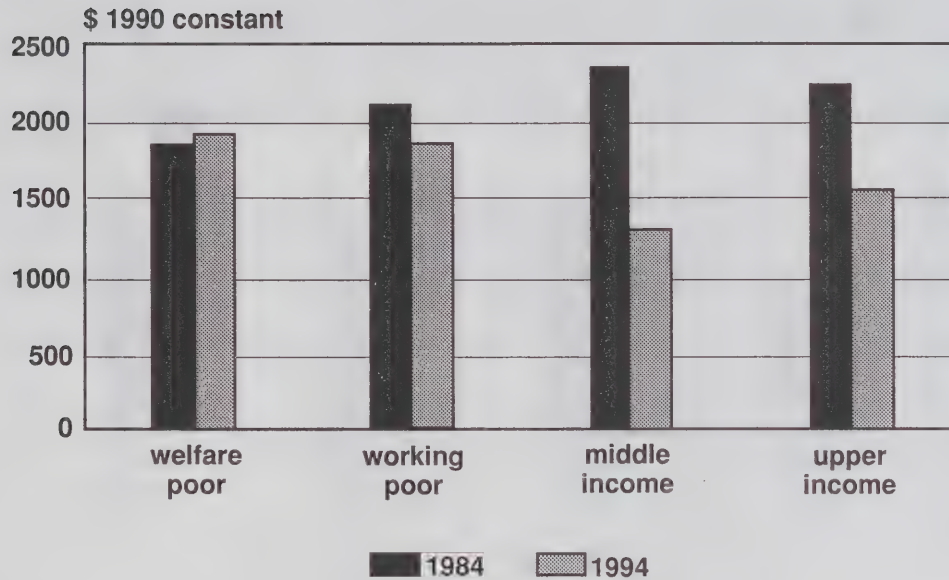


Figure C

**CHILD BENEFITS, TWO-EARNER COUPLES
WITH TWO CHILDREN, BY EARNINGS,
1984 AND 1994**

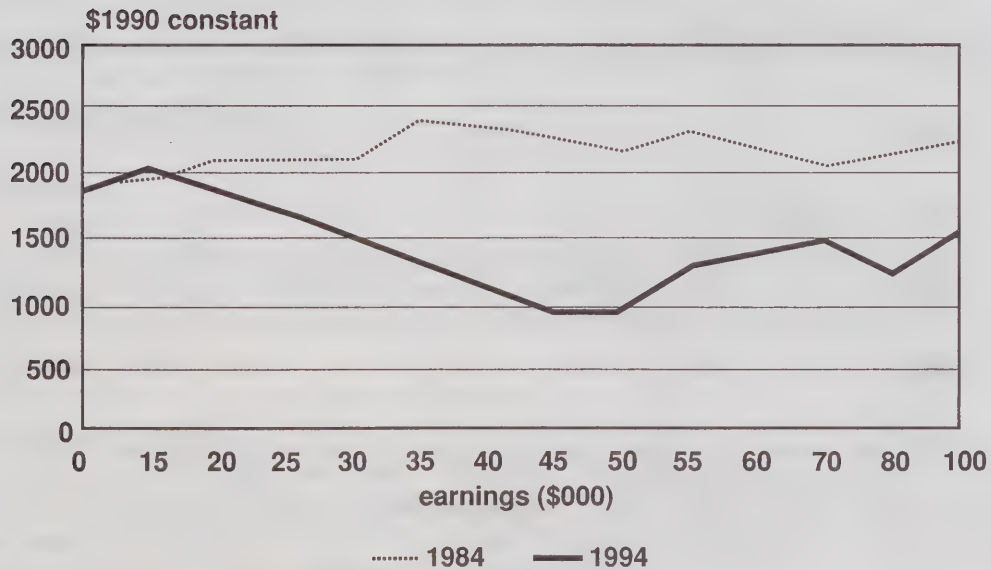


Figure D

CHILD BENEFITS, SINGLE PARENTS WITH TWO CHILDREN, BY INCOME GROUP, 1984 AND 1994

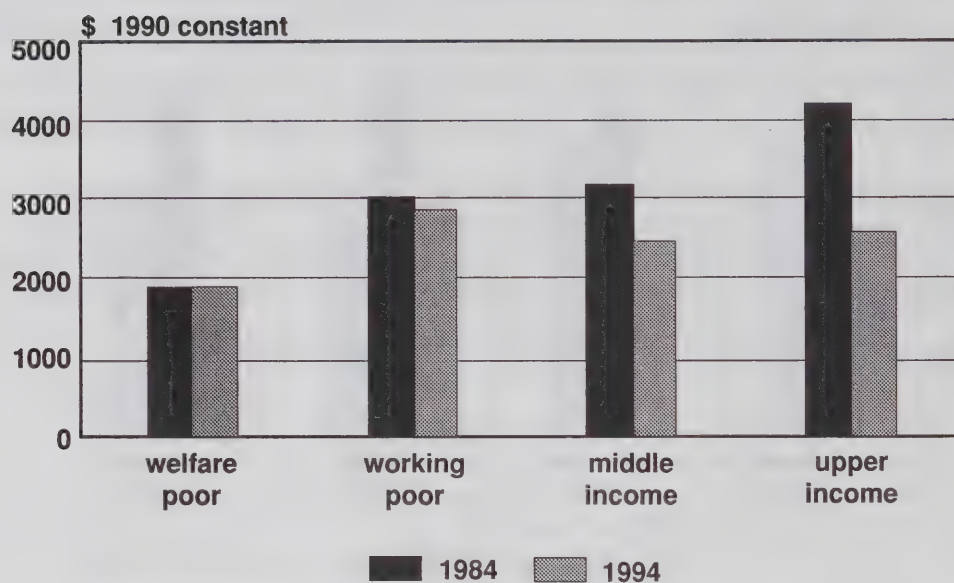


Figure E

CHILD BENEFITS, SINGLE PARENTS WITH TWO CHILDREN, BY EARNINGS, 1984 AND 1994

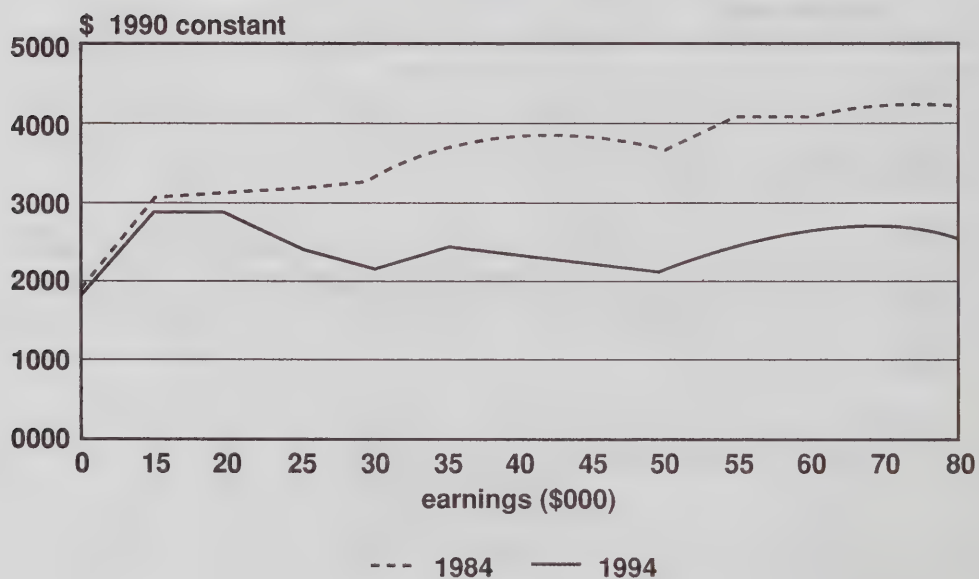


Figure F

Summary

It is clear from these findings that **the various changes made during the latter half of the 'eighties have significantly altered the federal child benefits system**. Despite the improvement in the refundable child tax credit, partial de-indexation is eating away at all child benefits. Partial de-indexation of the threshold for the refundable child tax credit will target this program further and further below the poverty line. Partial de-indexation of the threshold for the clawback on family allowances will reduce and eventually remove the baby bonus from increasing numbers of middle-income families.

Universal family allowances will disappear next year, so that in fact Canada's child benefits system will become entirely income-tested, though imperfectly so. While the value of family allowances, the non-refundable child tax credit and the child care expense deduction hinge on individual income — the first and second programs on the higher-income parent's income, the third on the lower-income parent's income — the refundable child tax credit is calculated on the basis of family income.

Our analysis indicates that **all the traditional objectives of child benefits are being jeopardized by the changes made over the last five years**. The antipoverty/income supplementation role of child benefits will weaken steadily over time, unless something is done to stem their erosion from inflation. The goal of horizontal equity has been severely compromised, leaving many higher-income families with a token and dwindling benefit. To the extent that child benefits help stimulate consumer demand — the available evidence indicates that their economic impact is probably fairly small — it can be argued that their erosion will further reduce this effect as well.

The savings that are being realized through the partial de-indexation of child benefits are massive albeit hidden from public view. We estimate that more than \$3.5 billion will be removed from the child benefits system between 1986 and 1991. These savings are being applied to deficit reduction and are not being redistributed to low-income families.

The recent child benefit reforms have not traded off the goal of horizontal equity in favour of strengthening the anti-poverty goal. Rather, they have siphoned off resources from the child benefits system to meet another objective of public policy that has overshadowed social policy purposes in recent years — deficit reduction.

Reform Options

Our analysis of the current federal child benefits system strongly indicates a need for alternative reforms, especially if we want to do more to ease child poverty. Re-indexing child benefits to protect them from inflation is the first order of the day. However, changes in the design of the child benefits system also merit study.

a. some previous proposals

There is no shortage of proposals for change. The National Council of Welfare, for one, has for years proposed that Canada's child benefits system be made simpler and fairer and that payments to lower-income families be increased to help ease the burden of poverty.

In 1978, the National Council of Welfare proposed that the three child benefits that existed at the time (family allowances, the children's tax exemption and a small children's credit which helped middle-income families only) be replaced by a single child benefit program made up of two parts — a diminishing refundable credit for low and modest-income families paid through the income tax system (pegged at \$200 in 1978), and a \$300 minimum credit paid monthly (\$25 per month) in the same fashion as family allowances to families at all income levels. Lower-income families would have received in total \$500 per child or \$200 more than they then got from family allowances. In effect, the Council's proposed scheme would have amounted to a refundable tax credit along with a non-taxable family allowance.

That same year, the federal government brought in a refundable child tax credit which was financed by eliminating the \$50 children's credit and reducing family allowances from \$25 to \$20 per month. However, Ottawa kept the children's tax exemption in place.

The National Council of Welfare's most recent child benefit proposals follow closely its 1978 approach, though it takes into account the various changes made in recent years. The Council would do away with the non-refundable child tax credit and use the resulting savings to increase the refundable child tax credit. Family allowances would remain a truly universal benefit taxed under the regular tax system, as they were from 1973 to 1988, and there would be no clawback. The child care expense deduction would be converted to a credit and then removed altogether when a better child care system was put in place.

The National Council of Welfare's reform would simplify the child benefits system — there would be only two basic programs, family allowances and a larger refundable child tax credit — and would pay larger benefits to poor families. The child benefits system would be fully indexed in order to protect benefits from inflation and to ensure that all low-income families continue to receive the refundable child tax credit. This reform would put more emphasis on the anti-poverty/income supplementation goal of child benefits than those of horizontal equity and parental recognition, although the latter objectives would fare better than they do under the existing system. The child benefits system would have a universal base, as it did before the clawback on family allowances.

The Canadian Council on Social Development put forward a child benefit reform scheme in 1983 that was essentially the same as the National Council of Welfare's 1978 proposal. Family allowances, the children's tax exemption and the refundable child tax credit would be recombined into a "family assistance allowance" which would pay (in 1983) \$900 per child for families with incomes up to \$30,000, above which benefits would be reduced by 15 percent until they reached a floor of \$360 (the amount of the family allowance at that time). This child benefit would be non-taxable. Single-parent families would receive an additional equivalent-to-married credit for one child, worth \$1,050.

The Child Poverty Action Group advocates a "universal child income credit" which would pay (in 1986) a maximum benefit of \$3,600 for the first child and \$3,000 for each additional child. These amounts were chosen to equal the estimated cost of raising children in Metropolitan Toronto. While the Child Poverty Action Group did not specify design features for its proposal, it had in mind a progressive program in which benefits would decline to no lower than one-half the maximum amount for higher-income families.

The Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology issued a report on child benefits in 1987 which recommended replacing existing federal child benefits with a “guaranteed family income supplement” geared to lower-income families. However, the report was vague on the design of this scheme. Some committee members wanted to keep a universal family allowance, which would require an infusion of new money into the child benefits system in order to help finance the proposed guaranteed family income supplement.

The *Transitions* report of the Ontario Social Assistance Review Committee (SARC) released in 1988 proposed a radically targeted child benefit in the form of a diminishing refundable tax credit of \$3,300 per child for families with incomes up to \$15,000, above which payments would be reduced by 25 percent of additional income. Families with two children would get nothing once their income exceeded \$41,400. This cut-off point is well below average income, which was \$59,928 for an Ontario family of four in 1988.

The SARC proposal would create a simple, single child benefit program dedicated solely to improving the incomes of lower-income families with children. The system would exclude not only the affluent, but many middle class families as well.

One intriguing aspect of the SARC proposal is that it would sweeten the child benefits pot by folding in provincial (Ontario) spending on children through social assistance (welfare) as well as provincial and federal sales tax credits for children. However, there is not much that is new under the social policy sun. The classic 1943 *Report on Social Security for Canada* written by Leonard Marsh proposed a family allowance that would replace all current federal and provincial child-related payments, although the family allowance program that actually came into being the following year did not follow Marsh’s advice in this regard.

b. federal/provincial child benefit options

At the request of the Senate Committee, we threw all the federal child benefits money into one pot (except for the child care expense deduction, since its status as a child benefit is open to debate) along with federal and provincial spending on children under the social assistance provisions of the Canada Assistance Plan. Because it is virtually impossible to arrive at an accurate estimate of the amount of money that the welfare system devotes to children — Canadian social assistance data being appallingly sparse and limited — we examined the welfare rate structures in every province (which vary considerably) as well as the national breakdown of recipients according to family type and, for the sake of argument, assumed that 20 percent of social assistance spending goes to children. All in all, expenditures on federal child benefits and child-related social assistance came to an estimated \$5.7 billion for 1990.

Our calculations did not include provincial child-related programs in the three provinces which provide them (Saskatchewan, Manitoba and Quebec) because, if we did so, we would in effect be redistributing part of this money to the other provinces. Quebec in particular spends substantial amounts on its various child-related income security programs; the most recent Quebec budget projected its child-related expenditures at close to \$2 billion for 1990. Nor have we included the cost of the child care expense deduction.

It is important to understand that our options are based on current spending on child benefits and so start with a smaller pot of money than was available in the pre-1985 child benefits system. The various changes noted earlier — partial de-indexation above all — have taken a considerable slice out of the child benefits system. In 1991, the federal child benefits system will pay out about \$1.7 billion less than it would under the old system.

(i) two illustrative options: targeted versus universal

For the sake of discussion, we have drawn up two quite different reform options and compared them to the current child benefits system in 1990. In portraying the existing child benefits system, we have assumed that the clawback on family allowances is fully in place, whereas in fact it was only two-thirds implemented in 1990.

One reform option is a **targeted child benefit**. It replaces the current child benefits with a single, refundable child tax credit paying \$3,075 per child for families with incomes under \$16,500, above which benefits are reduced by 25 percent of other income. This option is based on the SARC proposal; we adjusted the threshold for inflation, kept the 25 percent reduction rate and determined the amount of the maximum benefit according to the resources available as described above.

The other reform option is a two-part **universal child benefits** scheme which is simpler than the existing system. The universal program is a taxable family allowance, as all Canadian families received before the clawback, worth \$400 per child in 1990 (i.e., the current rate without the clawback). The other program is a refundable child tax credit paying \$1,400 per child for families with incomes under \$10,000, above which the credit is reduced by 5 percent of additional income.

Neither of these options is meant to be a proposal of the author or the National Council of Welfare. Rather, the two options were chosen to exemplify two quite different philosophies on the design of child benefits. One approach concentrates resources on lower-income families and excludes families with average incomes and above, while the other serves families at all income levels. However, both deliver their largest payments to poor families.

Figure G illustrates child benefits for two-earner couples with two children under the existing system and the two options. The dashed line depicts the status quo, the thin solid line the universal option and the solid line with small boxes the targeted option.

The dashed line marking the current system represents total benefits from family allowances and the refundable and non-refundable child tax credits. The large difference in the benefits for families with zero or little income and those with \$15,000 or more requires explanation.

We assume that the family with no employment earnings is on welfare. In order to provide a valid comparison between the current system and the two options, we have counted provincial social assistance benefits as part of the welfare family's child benefits, because the options we are considering fold in social assistance payments on behalf of children.

Welfare benefits include allowances for children, but vary from one province to another and according to such factors as the age of children and type of family. For the sake of argument, we assume

that each child is worth \$1,800 in annual social assistance payments, a rough estimate provided by the economist David Ross based on research he conducted for the Ontario Social Assistance Review Committee. This figure is for Ontario's long-term welfare program (Family Benefits Assistance) and would not be the same in other provinces. It does not include discretionary special needs benefits for children such as special diets or medication. We added \$3,600 to the \$800 in family allowances and \$1,353 in refundable child tax credits to arrive at a grand total of \$5,753 for the welfare families with two children under the existing system. Again, this is an estimate used for illustrative purposes only: the actual amount of child-related social assistance benefits vary considerably from one family and province to another.

CHILD BENEFIT OPTIONS, TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN, BY EARNINGS, 1990

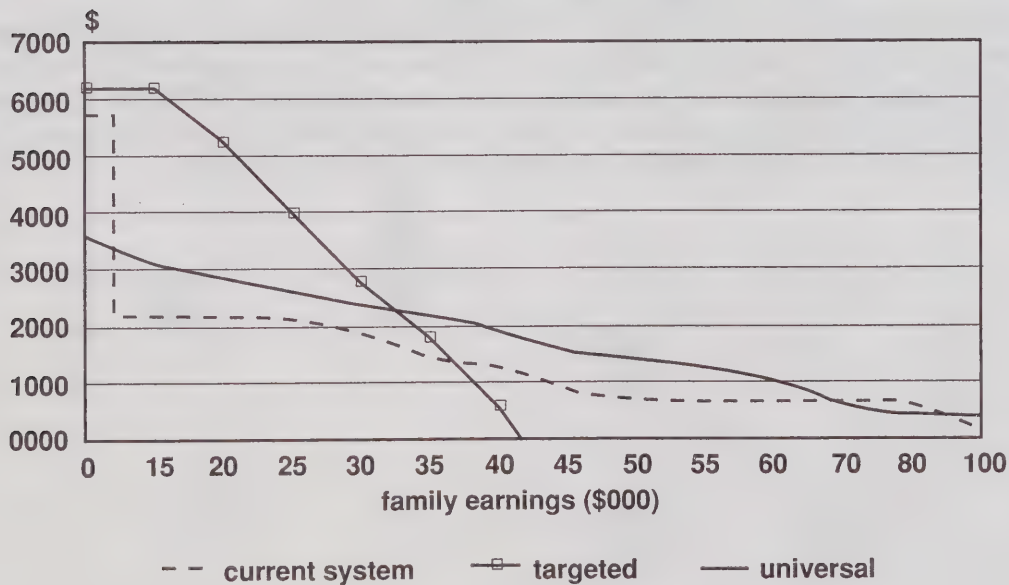


Figure G

The working poor families represented on Figure G by the \$15,000 and \$20,000 levels receive only the three federal child benefits. Total benefits for the working poor families amount to \$2,153 under the existing system, which accounts for the steep drop in the line from the zero earnings families (with total child-related benefits totalling \$5,753) to those at \$15,000.

The targeted option drawn by the boxed line would pay its maximum benefit (\$3,075 per child or \$6,150 for two children) to families with incomes under \$16,500. Above this income level, benefits would decline rapidly, disappearing at \$41,100 for families with two children. Poor and lower-middle income families would be better off than they are under the present system, but those with average incomes or above would no longer receive child benefits.

The universal option's maximum benefit of \$1,800 per child or \$3,600 for two children, payable to families with incomes under \$10,000, would leave welfare families a good deal worse off than they are under the current system. Working poor, middle-income and most upper-income families would be better off than they are now.

To illustrate the effects of the two options, we looked at families at four different income levels — welfare poor families (those with no earnings), working poor families (\$20,000), middle-income families (\$55,000) and upper-income families (\$100,000). The working poor, middle and upper-income families have two earners. In all families, one child is aged six or younger and the other child is seven or older.

Figure H compares child benefits under the two options with the current system. **Figure I** shows the change in benefits that would arise from each reform option (i.e., we subtracted each family's benefits under the present system from what they would get from the targeted option and from the universal approach). Bars which are above the line show increases in child benefits, while those which are below the line indicate losses.

Figure H shows that the welfare family would receive slightly more from the targeted option than it does from the current system but considerably less under the universal option. The working poor family would be much better off under the targeted approach and somewhat better off under the universal approach. The middle and upper-income families would get nothing from the targeted option; the universal option would raise their benefits somewhat from where they are now.

CHILD BENEFITS, TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN, BY INCOME GROUP AND OPTION, 1990

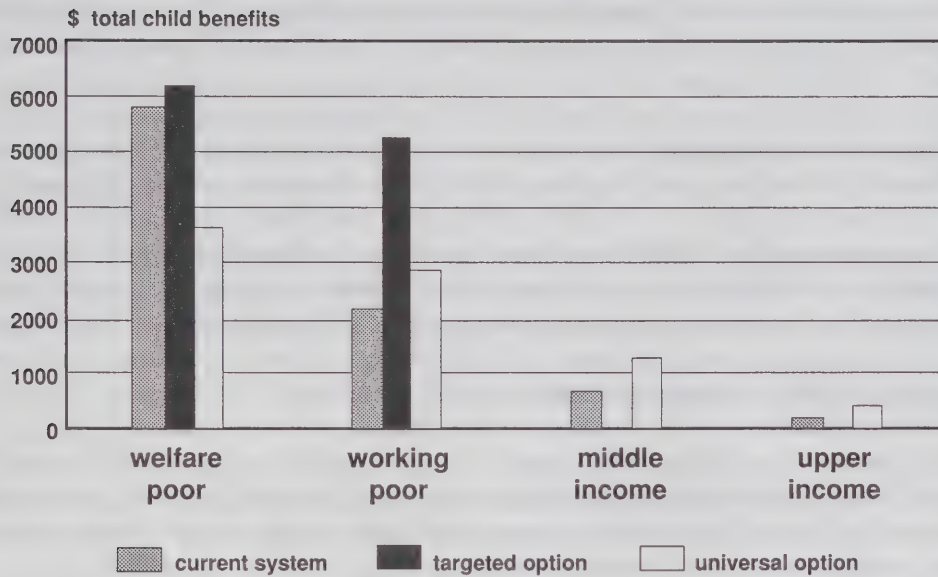


Figure H

IMPACT OF CHILD BENEFIT OPTIONS ON TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN, BY INCOME GROUP, 1990

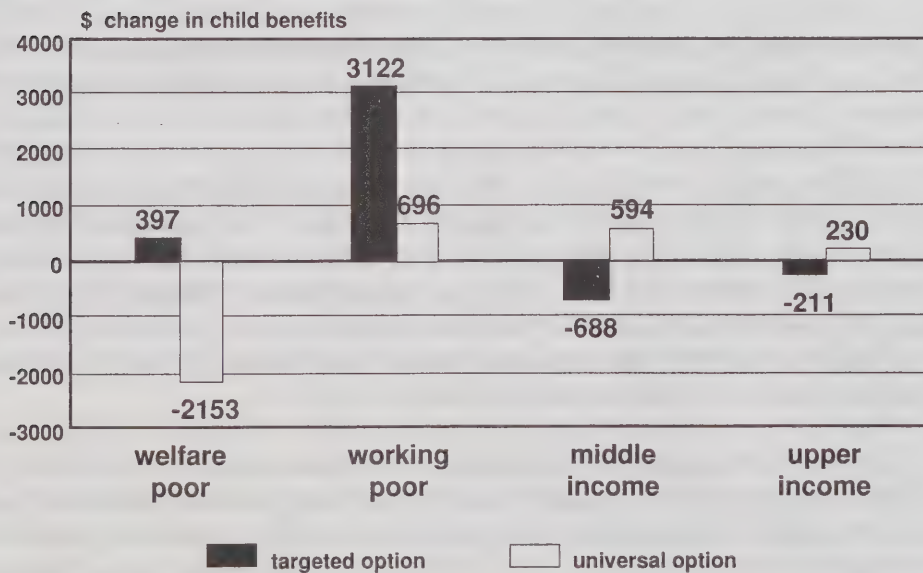


Figure I

Figure I illustrates the effects of the two options. The welfare family would gain \$397 from the targeted option but would lose a sizeable \$2,153 under the universal approach. The working poor family would enjoy a substantial \$3,122 boost in its child benefits under the targeted scheme as opposed to \$696 from the universal option. The middle-income family loses \$688 — all of its present benefits — under the targeted approach but would gain \$594 under the universal option. The upper-income family would lose all \$211 of its benefits under the targeted option but would be \$230 ahead under the universal scheme.

The targeted option would leave welfare families roughly where they are now but would markedly improve child benefits for working poor families with children. However, such a child benefit reform which removed children from welfare — in the sense that their parents now would receive child benefits through a program which is separate from the stigmatizing welfare system and available to all lower-income families with children — would mark a major advance in income security reform, as the SARC report argued. Providing working poor families comparable child benefits to families on social assistance would help ease the transition from welfare to work, since ex-welfare recipients would no longer suffer a sharp reduction in their child-related benefits.

The targeted approach unequivocally opts for the anti-poverty objective of child benefits and rejects their parental recognition and horizontal equity rationales. Working poor and lower-middle income families would enjoy very substantial increases in their disposable income thanks to the larger child benefit they would receive from the targeted option.

The universal option produces mixed results. On the one hand, it would raise the benefits of the working poor by a significant amount (the \$20,000 family with two children would see a \$696 increase) and also would preserve the universal nature of Canada's child benefits system. Middle and upper-income families would get somewhat more than they do now, so the horizontal equity purpose would be somewhat better served. Universalists would like this aspect; those who believe that the state should not pay child benefits to well-off parents would not.

However, perversely, the universal option would hurt the poorest of poor families with children — those who live on welfare. Even universalists would be hard put to defend a proposal which improved child benefits for most families — the well-off included — while slashing benefits for families on welfare.

While our illustrations have used two-parent families, it is important to remember that taxpaying one-parent families currently receive larger child benefits by virtue of the equivalent-to-married non-refundable credit. Any reform one might consider must take this benefit into account, either by retaining it as a distinct program or by incorporating it into the new refundable child tax credit, perhaps as a special supplement for one child for one-parent families. Since one-parent families on welfare do not qualify for the equivalent-to-married credit and some working poor families get only partial benefits, it might be wise to fold it into the refundable credit of the new scheme.

There are many possible variations on these two models in terms of thresholds and reduction rates for refundable credits. For example, a targeted program which extended benefits to more middle-income families could be devised, although this would require reducing the payment to poor families and so could leave welfare families worse off. However, the basic shape of the curves and the differences

between them would remain much the same so long as we compare a sharply targeted program with a universal one funded out of existing resources devoted to federal child benefits and provincial social assistance paid on behalf of children.

(ii) a “mixed” option: a targeted-but-universal child benefit

Because public funds are so scarce these days, would-be reformers who want to have any chance of being taken seriously by government tend to limit themselves to so-called ‘revenue-neutral’ options built on current spending levels. That is what we did above in exploring our two equal-cost alternatives to the present tax/transfer system for children.

But it is instructive to consider another option made possible by adding some money to the child benefits pot. After all, millions of dollars have been removed each year since 1985 from the child benefits system as a result of the decision to partially de-index benefits and thresholds.

David Ross, Richard Shillington and I devised a third reform option which offers the same advantages as the targeted option but would at the same time preserve universality — at a cost. By spending \$500 million more, Canada could maintain a universal, taxable family allowance at the current rate (\$400 per child in 1990) and substantially boost the refundable child tax credit to \$2,775. (We used the same \$16,500 family income threshold and 25 percent reduction rate for the third option’s refundable child tax credit as with the targeted option discussed earlier.)

Figure J compares this third, “mixed” option with the targeted option and the current system. We designed the mixed extra-cost option, illustrated by the line with crosses, so that it closely matches the targeted option for poor and lower-middle income families. However, unlike the targeted approach, the mixed option ensures that middle and upper-income families receive child benefits, although most would get somewhat less than they do from the current system. In pictorial terms, the mixed option resembles a targeted-with-a-tail approach, in that it pays large benefits to lower-income families but still provides some benefits to all middle and upper-income families.

Welfare poor families would receive \$100 more per child under the mixed system than they would from the targeted option — \$3,175 per child (\$2,775 from the refundable child tax credit and \$400 in family allowances). For technical reasons, we had to set the mixed option’s refundable credit high enough to ensure that working poor families got similar benefits as they would from the targeted approach; in so doing, welfare families actually came out a bit ahead, which is fine. Even so, families earning in the \$15,000 to \$39,000 range still would get somewhat less from the mixed option than from the targeted option; for instance, two-earner families earning \$20,000 and supporting two children would receive \$5,064 from the mixed option and \$5,275 from the targeted option. Conversely, families earning \$40,000 or more would be better off under the mixed option; remember that the targeted option pays no benefits whatsoever to families with two children and earnings of \$41,100 or more.

Figure J is a bit misleading in that it compares the existing child benefits system and an equal-cost targeted option with a mixed option that costs half a billion dollars more. If we added the same \$500 million to the targeted option, then its maximum benefit would increase from \$3,075 to \$3,250 per child. As a result, the distances between the lines on the graph would increase somewhat; the targeted approach would be even more generous to lower-income families than the mixed option, since an extra

half billion dollars could pay for a higher benefit. However, the overall shape of the curves would not change much, as indicated in Figure K. In any case, the point of the extra-cost option was to illustrate how much it would cost to gain the same advantages as the targeted approach yet maintain universality in Canada's child benefits system.

If we added the same \$500 million to the targeted option to create an extra-cost targeted option, maximum benefits would increase from \$6,150 to \$6,500 for two children. **Figure K** compares the two extra-cost options — targeted and mixed. The picture is similar to that shown in Figure J.

**CHILD BENEFIT OPTIONS,
TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN,
BY EARNINGS, 1990**

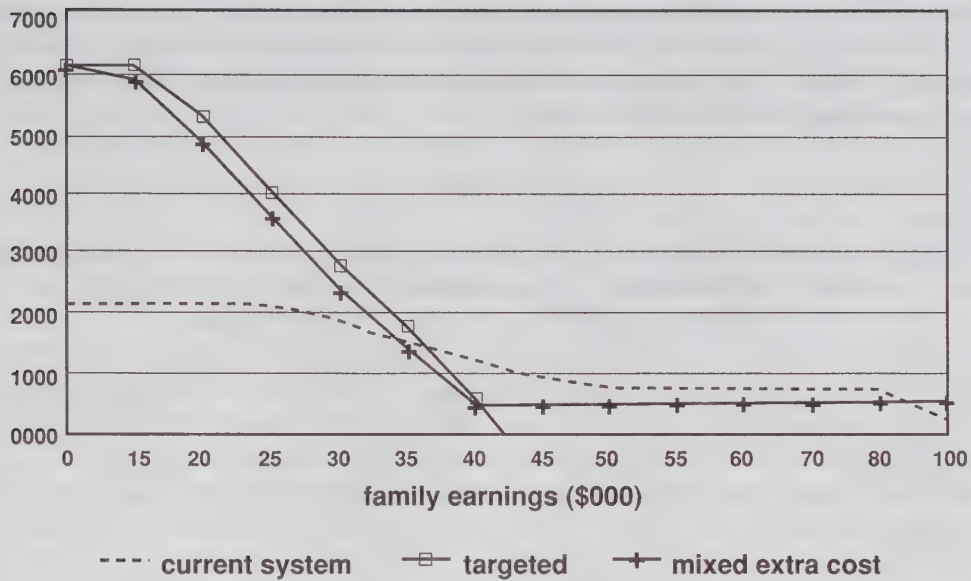


Figure J

**EXTRA COST CHILD BENEFIT OPTIONS,
TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN,
BY EARNINGS, 1990**

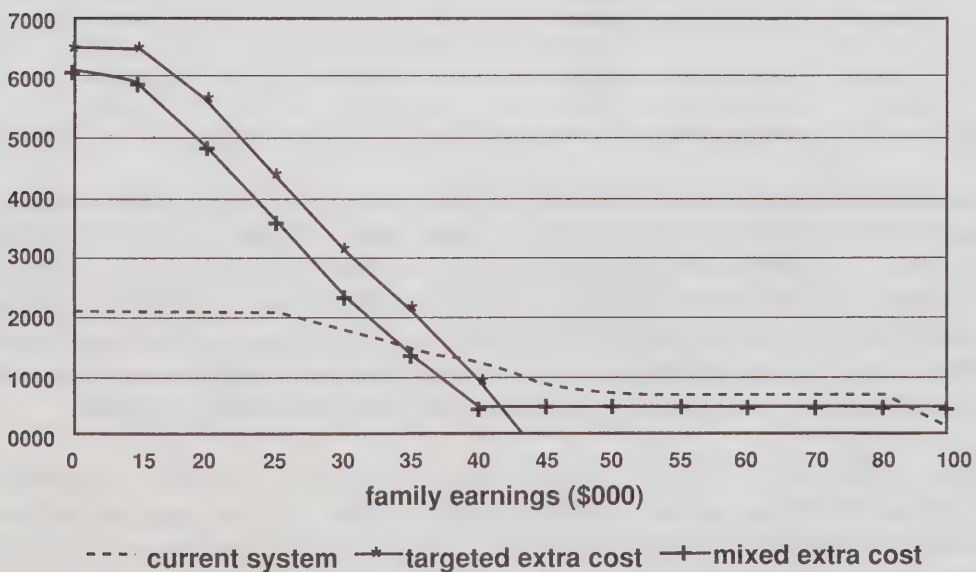


Figure K

The important thing to note is that the mixed option, like the targeted option which it so closely resembles, would improve child benefits for working poor and lower-middle income families to a very significant extent — enough to provide a sizable supplement to their incomes. **Table 1** compares child benefits for two-earner couples with two children under the current system and under the mixed option. Working poor and lower-middle income families would see a large boost to their child benefits. For instance, a family earning \$15,000 would see its child benefits increase from \$2,153 or 14.4 percent of its earnings to \$5,939 or 39.6 percent of its earnings. The \$20,000 and \$25,000 families also would enjoy significant increases in their child benefits.

Table 1

**CHILD BENEFITS FOR TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN,
CURRENT SYSTEM AND MIXED EXTRA-COST OPTION,
FEDERAL/PROVINCIAL SPENDING, 1990**

family earnings	current system		mixed extra-cost option	
	benefits	as % of earnings	benefits	as % of earnings
(\$000)				
0	5,753	—	\$6,350	—
15	2,153	14.4	6,139	40.9
20	2,153	10.8	5,064	25.3
25	2,101	8.4	3,814	15.3
30	1,851	6.2	2,564	8.5
35	1,450	4.1	1,573	4.5
40	1,247	3.1	589	1.5
45	851	1.9	478	1.1
50	725	1.4	478	1.0
55	688	1.3	478	0.9
60	688	1.1	478	0.8
70	688	1.0	478	0.7
80	688	0.9	478	0.6
100	211	0.2	440	0.4

Figure L compares the disposable or take-home incomes — i.e., employment earnings plus family allowances plus refundable child and sales tax credits minus federal and provincial incomes taxes, Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums — for two-earner couples with two children and earnings ranging from \$15,000 to \$30,000 under the current child benefits system and under the extra-cost targeted and mixed options. (The average income for two-earner couples with children is an estimated \$56,900 in 1990). **Figure M** indicates the increase in disposable income resulting from the higher child benefits that would flow from the extra-cost options.

Families in which the two spouses together earn \$15,000 would see their disposable income rise from \$16,144 to \$20,491 under the extra-cost targeted option — a very large \$4,347 increase. The \$20,000 family would be \$3,512 ahead, the \$25,000 family \$2,314 in the black and the \$30,000 family \$1,174 better off under our the extra-cost targeted child benefits option. The mixed option would raise

the disposable income of the \$15,000 family by \$3,979 over the present system, the \$20,000 family by \$2,904, the \$25,000 family by \$1,706 and the \$30,000 couple by \$706.

These are substantial increases, especially for the working poor families earning \$15,000 and \$20,000. The estimated 1990 low income line for a four-person family living in a city of 500,000 or larger is \$28,061, which is less than half of the estimated average income for two-earner couples with children. Total pre-tax income for a family earning \$15,000 comes to \$17,573 under the current system (i.e., employment earnings plus gross family allowances and refundable child and sales tax credits); this amount is \$10,448 below the low income level or just 62.6 percent of the poverty line. The extra-cost targeted option would elevate this family's gross income to \$21,920, which would cut the poverty gap from \$10,448 to \$6,141 and raise income from 62.6 to 78.1 percent of the low income line. The mixed option would raise this \$15,000-earning family's total gross income to \$21,770, thus reducing the poverty gap to \$6,291 and increasing its income to 77.6 percent of the low income line.

Under the current child benefits system, the family earning \$20,000 has gross income of \$22,433, which is \$5,628 below the low income line or 79.9 percent of the latter. The larger child benefits payable under the extra-cost targeted option would raise this family's gross income to \$25,945, which is only \$2,116 below the low income level or 92.5 percent of the latter. The family earning \$25,000 would see its gross income grow from \$27,131 (\$930 below the low income line) to \$29,445 or \$1,384 above the estimated low income line for a city of 500,000 or more in 1990. The mixed approach would produce similar, though smaller, improvements. **Figure N** illustrates the impact of the extra-cost targeted and mixed options on the poverty gap as measured in dollars, while **Figure O** shows incomes before and after the two options as a percentage of the low income line.

**DISPOSABLE INCOME, TWO-EARNER COUPLES
WITH TWO CHILDREN, CURRENT SYSTEM AND
EXTRA COST OPTIONS, 1990**

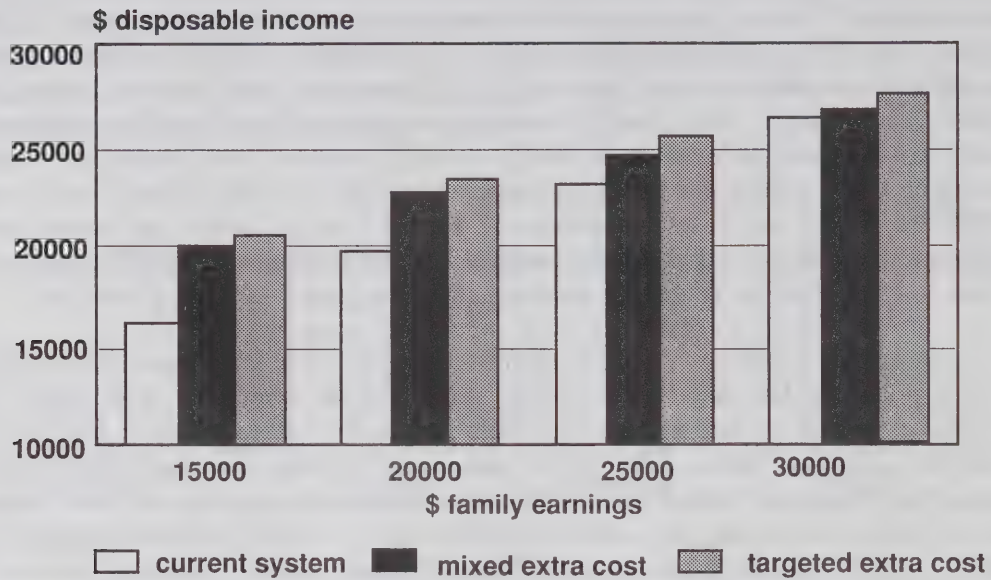


Figure L

**INCREASE IN DISPOSABLE INCOME FROM
EXTRA COST OPTIONS, TWO-EARNER
COUPLES WITH TWO CHILDREN, 1990**

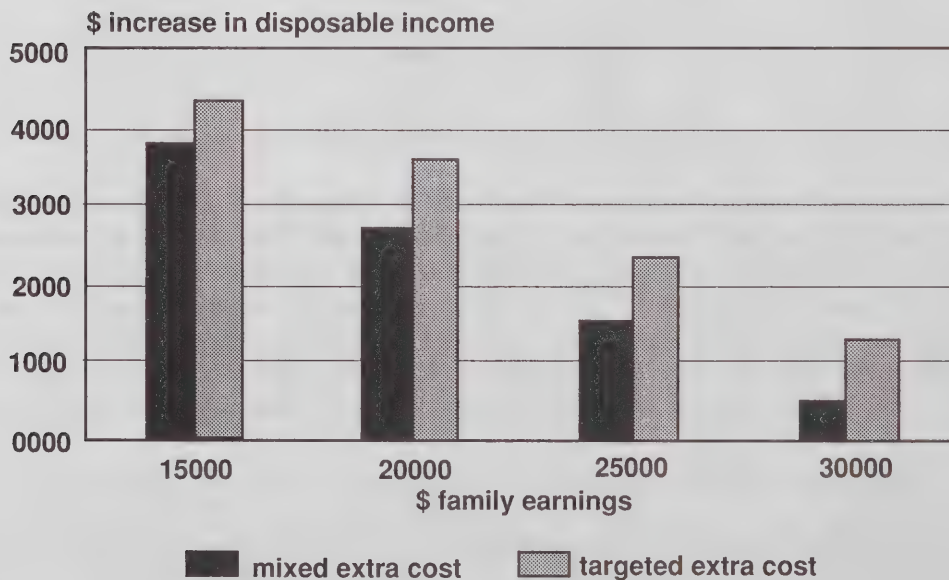


Figure M

**POVERTY GAP, TWO-EARNER COUPLES WITH
TWO CHILDREN, CURRENT SYSTEM AND
EXTRA-COST OPTIONS, 1990**

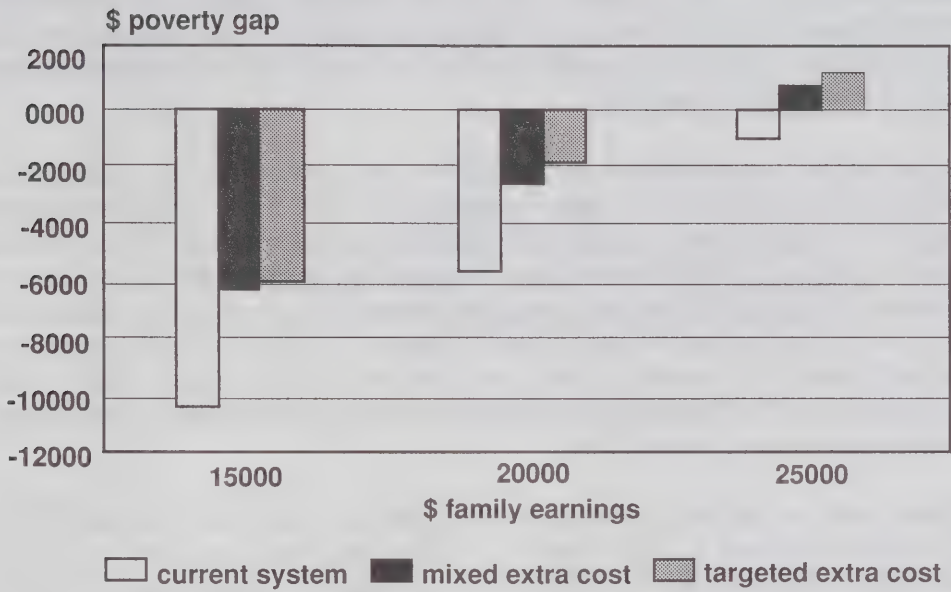


Figure N

**INCOME OF TWO-EARNER COUPLES WITH
TWO CHILDREN AS % OF LOW INCOME LINE,
CURRENT SYSTEM AND EXTRA-COST OPTIONS**

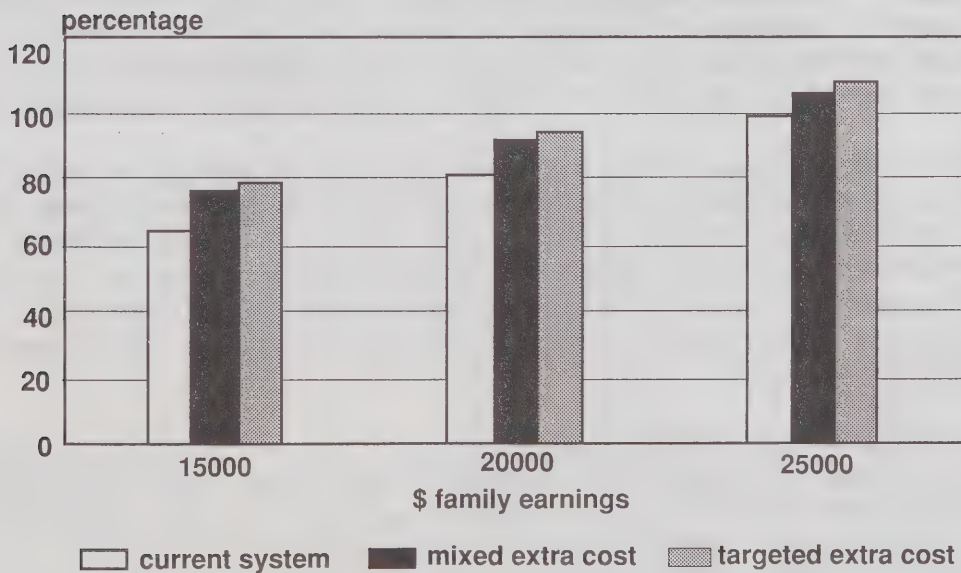


Figure O

c. *federal-only child benefit options*

The options discussed above assume that the federal and provincial governments could agree to pool their child-related resources and create a joint child benefits system. That was the hope of the Ontario Social Assistance Review Committee's *Transitions* report which, as noted earlier, advocated a rationalization of existing federal and provincial child benefits and their recombination into a single program geared to lower-income families.

However desirable a joint federal/provincial child benefits system might be in theory, putting such a scheme into practice would be another matter altogether. For one thing, provincial social assistance rates and budgets vary a good deal, so it might prove difficult to agree on and finance a child benefits system that paid a uniform maximum rate across Canada. This problem would not arise if the new system paid different rates in different provinces; unfortunately, such a variable scheme likely would mean that have-not provinces (which tend to have higher child poverty rates and lower average incomes) would pay lower child benefits to their poor families. Nor does it seem likely in the current period of federal fiscal restraint that Ottawa would move to pump enough money into the new system to finance an adequate uniform national rate.

This problem aside, a joint federal/provincial child benefits system that included Quebec seems a dim prospect. Quebec has built its own system of child benefits integrated into its income security system. Some provinces might resist so radical a step as removing child-related benefits from their welfare system. While the federal government could try to negotiate a joint child benefits scheme with the other nine provinces, the prospects for a new national social program look pretty bleak in 1990.

What would our child benefit options look like if we only have federal expenditures on child and elderly benefits to work with? Not so different from those funded from federal and provincial money, as it turns out.

We compared the mixed option with the targeted option, using federal child benefit funds only. The mixed approach would cost an estimated \$650 million more than current federal child-related spending, so we based the targeted option on the same level of resources in order to draw a fair comparison between the two (i.e., the current \$4.2 billion plus \$650 million for a total of \$4.8 billion).

Figure P illustrates the two options and the current system. Assuming that welfare recipients received the full amount of federal child benefits (i.e., their social assistance benefits were not reduced accordingly), a welfare family with two children would receive in total an estimated \$9,100 under the extra-cost targeted option and \$8,800 from the mixed approach. These amounts are well above what such a family receives from the present child benefits/welfare system (an estimated \$5,753) and from the federal/provincial options discussed earlier (\$6,500 from the extra-cost targeted approach and \$6,150 from the mixed option).

The working poor would benefit considerably from both options, although not as much as they would under joint federal/provincial funding (see **Table 2**). A two-earner couple earning \$20,000 gets benefits totalling \$2,153 from the current child benefits system; the family would receive \$4,625 under the extra-cost targeted option and \$3,914 under the mixed approach. The mixed option would pay middle-income families earning \$55,000 child benefits worth \$478 for two children compared to the

\$688 they get from the present system. The well-off \$100,000 family would get \$440 in child benefits from the mixed option, which is more than it does now (\$211). Middle and upper-income families would receive no child benefits from the targeted approach.

**EXTRA COST CHILD BENEFIT OPTIONS,
FEDERAL SPENDING ONLY, TWO-EARNER
COUPLES WITH TWO CHILDREN, BY EARNINGS**

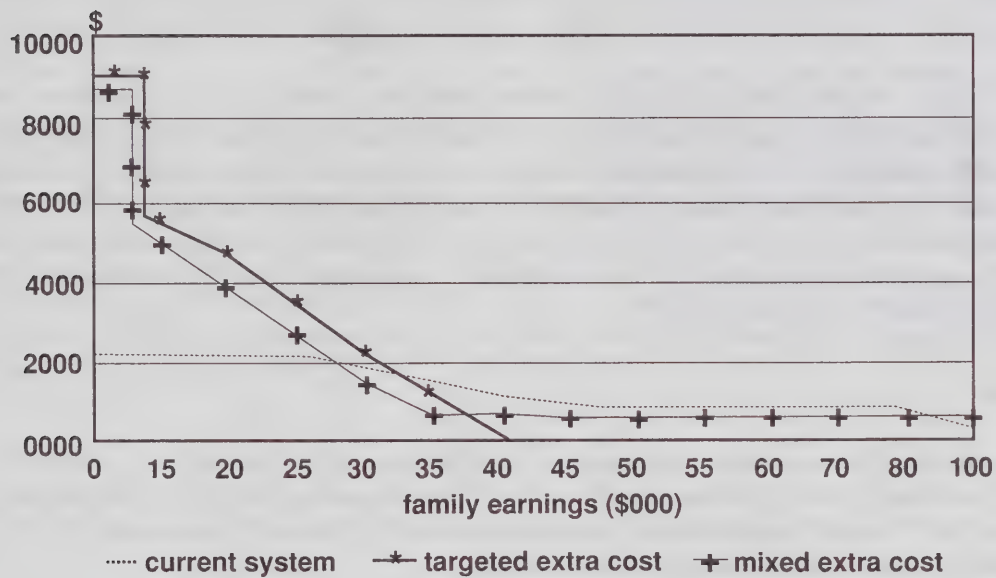


Figure P

Table 2

**CHILD BENEFITS, TWO-EARNER COUPLES WITH TWO CHILDREN,
CURRENT SYSTEM AND EXTRA-COST OPTIONS, 1990**

	welfare poor	working poor	middle income	upper income
	(in dollars)			
federal/provincial				
current	\$5,753	\$2,153	\$688	\$211
targeted	6,500	5,625	0	0
mixed	6,150	4,864	478	440
federal only				
targeted	9,100	4,625	0	0
mixed	8,800	3,914	478	440

Even without adding child-related welfare spending to the pot, then, there is ample scope for boosting child benefits for lower-income families. A two-earner couple raising two children on \$20,000 would get more than twice as much from the extra-cost targeted option as it does now — \$4,625 compared to \$2,153. (Even a no-extra cost targeted approach would leave them much better off — \$4,125 as opposed to the current \$2,153.) The mixed option would boost this working poor family's child benefits from \$2,153 to \$3,914.

Conclusion

It is important not to become mesmerized or befuddled by the intricacies of program options, thresholds, reduction rates, disappearing points and the other arcane tools in the social program designer's toolbox. Several straightforward conclusions stand out from our examination of the existing child benefits system and possible alternatives to it.

First, the child benefits system is withering away because it is no longer adequately protected from inflation. Whether one sticks with the current system or dreams up a better mousetrap, child benefits must be fully indexed. This proviso applies to the threshold for the refundable child tax credit as well as child benefit rates.

Our exploration of several options funded by recombining existing federal and provincial child-related spending shows that a targeted approach which protects the benefits of welfare families and gives large increases to working poor and lower-middle income families could be devised using current resources, although middle and upper-income families would no longer receive benefits. This option would simplify the child benefits system, which would serve one very worthwhile purpose — easing poverty by supplementing the incomes of lower-income families with children. It also would remove one of the barriers facing parents who try to get off welfare and find and keep a job — the loss of their child-related social assistance benefits. However, the targeted option would deny child benefits to middle and upper-income families.

For half a billion dollars more, we can come up with a child benefits scheme that is targeted but still universal. Doubtless, those who do not believe in universal child benefits will regard such a mixed option as undesirable, preferring instead to save the extra money or use it to further improve child benefits for the poor. Universalists will have to ask themselves whether the additional half a billion dollars — no small sum — is justifiable in view of the fact that it would provide a relatively modest payment (\$220 per child, or a mere 0.2 percent of a \$100,000 family's income) to high-income families. By the same token, one might ask why the current child benefits system bothers to pay well-off parents the non-refundable children's tax credit, since it amounts to just \$105 per child on average.

While the precise figures differ, child benefit reforms which use federal resources only also can significantly improve the incomes of lower-income families. Even without provincial involvement, then, the federal government could change the child benefits system so that it boosted benefits to poor families.

A targeted child benefit system clearly would help poor families most. However, a mixed option which is almost as good for the working poor and which retains universality can be devised.

Anti-universalists will still prefer a targeted approach on philosophical grounds, especially since it also offers the biggest bang for the buck in fighting poverty. However, the potential political costs of denying child benefits to middle and upper-income families might make the mixed option more palatable than a strictly targeted approach, even if the mixed option pays relatively small benefits to the better-off.

In the end, either model of child benefits reform — strictly targetted or targetted/universal — would lift many working poor families above the poverty line and substantially reduce the poverty gap for the rest.

Familles à bas revenu avec des enfants. Ce régime aurait aussi l'avantage d'éliminer l'une des entraves aux parents qui essaient de remplacer l'assistance sociale par un revenu d'emploi: la perte de leurs prestations d'assistance sociale pour enfants. Toutefois, l'option sélective enlèverait les prestations pour enfants aux familles à revenu moyen et supérieur.

Avec un demi-milliard de dollars de plus, nous pourrions mettre en place un régime de prestations pour enfants qui soit à la fois sélectif et universel. Inutile de dire que ceux qui ne prônent pas l'universalité des prestations pour enfants rejetteraient l'option des prestations mixtes, préférant épargner les fonds supplémentaires ou les utiliser pour accroître davantage les prestations pour enfants versées aux pauvres. Les tenants de l'universalité du programme devront se demander si le demi-milliard de dollars supplémentaires — une somme non négligeable — se justifie vu qu'il aboutirait à des paiements relativement modestes pour les familles à revenus élevés (220 \$ par enfant, soit seulement 0,2 p. 100 d'un revenu familial de 100 000 \$). Dans le même ordre d'idées, on pourrait se demander pourquoi le système actuel de prestations pour enfants se donne la peine de verser à ces familles un crédit d'impôt non remboursable, puisque ce crédit ne leur rapporte en moyenne que 105 \$ par enfant.

Même si les chiffres diffèrent, on peut affirmer que la réforme des prestations pour enfants versées par les seuls programmes fédéraux pourrait néanmoins améliorer considérablement la situation financière des familles à faible revenu. Sans même faire intervenir les provinces, le gouvernement fédéral pourrait donc modifier le régime de prestations pour enfants de façon à accroître pour la peine les avantages accordés aux familles pauvres.

Un régime de prestations sélectives profiterait manifestement le plus aux familles pauvres. Mais on pourrait instituer un régime mixte, qui serait presque aussi avantageux pour les familles de «travail-leurs pauvres» et qui conserverait l'universalité.

Ceux qui s'opposent à l'universalité préféreront toujours une démarche sélective pour des raisons philosophiques, parce qu'elle constitue notamment le mode le plus efficace de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les répercussions politiques éventuelles du retrait des prestations pour enfants aux familles à revenu moyen et supérieur pourraient rendre l'option des prestations mixtes plus acceptable, même si elle ne rapporte que relativement peu d'avantages aux familles aisées.

En conclusion, disons que l'un ou l'autre des modèles de réforme des prestations pour enfants — la stricte sélective ou la formule sélective/universelle — aiderait de nombreuses familles de «travailleurs pauvres» à se hisser au-dessus du seuil de pauvreté et réduirait considérablement l'écart de pauvreté pour les autres.

Tableau 2

**PRESTATIONS POUR ENFANTS VERSÉES AUX COUPLES À DEUX SOUTIENS
AVEC DEUX ENFANTS — RÉGIME ACTUEL ET OPTIONS À COÛT
SUPPLÉMENTAIRE, 1990**

	assistés pauvres	travailleurs pauvres	revenu moyen	revenu supérieur
(en dollars)				
fédéral/provincial				
actuel	5 753	2 153	688	211
sélectives	6 500	5,625	0	0
mixtes	6 150	4 864	478	440
fédéral seulement				
sélectives	9 100	4 625	0	0
mixtes	8 800	3 914	478	440

Conclusion

Sans même ajouter des fonds supplémentaires à la masse des prestations d'assistance sociale, il reste une grande latitude pour accroître fortement les prestations pour enfants versées aux familles à faible revenu. Un couple à deux soutiens avec deux enfants, gagnant 20 000 \$ par année, recevrait plus du double du régime actuel avec les prestations sélectives à coût supplémentaire, soit 4 625 \$ contre 2 153 \$. (Même les prestations sélectives sans coût supplémentaire lui seraient beaucoup plus bénéfique, avec 4 125 \$ au lieu de 2 153 \$.) L'option des prestations mixtes signifierait pour cette famille de «travailleurs pauvres» des versements de 3 914 \$, au lieu de 2 153 \$ présentement.

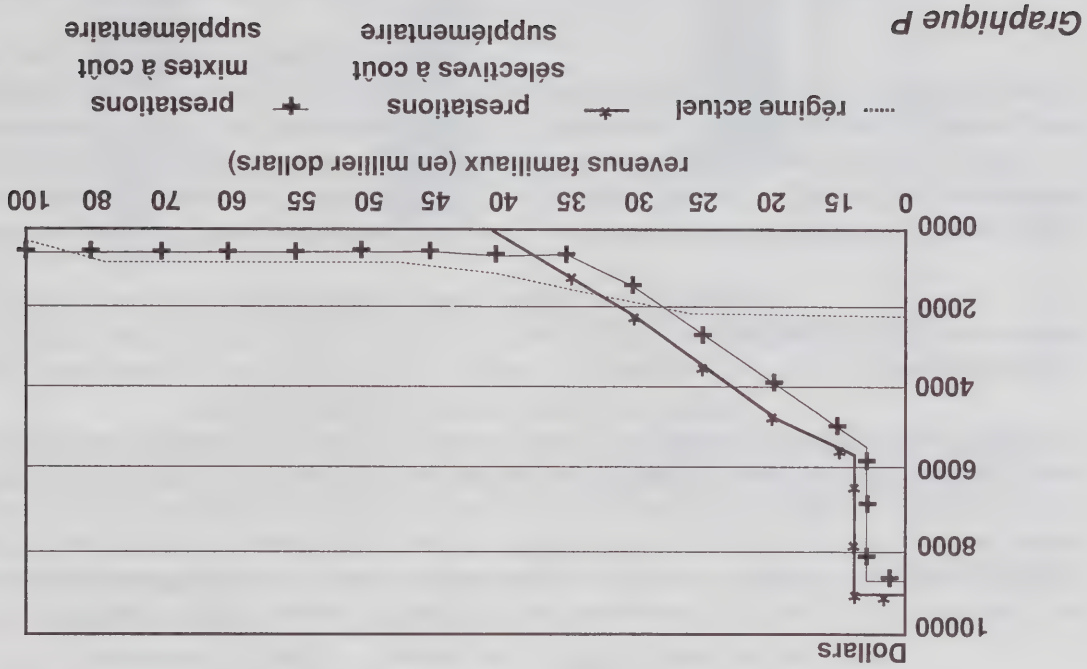
D'abord, le régime de prestations pour enfants est en déperissement parce qu'il n'est plus protégé efficacement contre l'inflation. Que l'on conserve le régime actuel ou qu'on en conçoive un meilleur, les prestations pour enfants doivent demeurer entièrement indexées. Cette même conclusion s'applique au seul du crédit d'impôt remboursable pour enfants, de même qu'aux montants des prestations pour enfants.

Notre étude de plusieurs options financées par la restructuration des programmes fédéraux et provinciaux actuels de prestations pour enfants indique qu'un régime de prestations sélectives, qui protégerait les avantages accordés aux familles assistées et qui apporterait des augmentations considérables aux familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen, pourrait être mis au point dans le cadre des ressources actuelles, bien que les familles à revenu moyen et supérieur ne recevraient plus alors aucune prestation. Cette option simplifierait le régime de prestations pour enfants, qui ne viserait plus qu'un seul objectif important: alléger la pauvreté en instituant un supplément de revenu pour les

ci-dessus (6 500 \$ pour les prestations sélectives à coût supplémentaire et 6 150 \$ pour les prestations mixtes).

Les familles de «travailleurs pauvres» bénéficieraient considérablement des deux options, mais à un degré moindre qu'avec le régime conjoint fédéral/provincial (voir le **Tableau 2**). Un couple à deux soutiens gagnant 20 000 \$ recevrait des prestations de 2 153 \$ sous le régime actuel; la famille recevrait 4 625 \$ selon l'option des prestations sélectives à coût supplémentaire; tandis qu'avec les prestations mixtes, ce montant s'élèverait à 3 914 \$. Les familles à revenu moyen, gagnant 55 000 \$ et comprenant deux enfants recevraient, selon l'option mixte, des prestations pour enfants de 478 \$, par rapport à 688 \$ sous le régime actuel. Quant aux familles bien nanties gagnant 100 000 \$, cette même option leur rapporterait 440 \$, ce qui serait supérieur au montant actuel de 211 \$. Les familles à revenu moyen et supérieur ne recevraient pas de prestations pour enfants sous le régime des prestations sélectives.

OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE - DÉPENSES FÉDÉRALES SEULEMENT - COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS



Les options exposées ci-dessus reposent sur l'hypothèse que les gouvernements fédéral et provinciaux puissent s'accorder pour mettre en commun leurs ressources et créer un régime conjoint de prestations pour enfants. C'est ce que souhaite le rapport *Transition* du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. Comme on l'a déjà indiqué, ce rapport a proposé une rationalisation des régimes fédéral et provinciaux de prestations pour enfants et leur restructuration en un seul programme focalisé sur les familles à faible revenu.

Si désirable que soit, théoriquement, un régime conjoint fédéral-provincial de prestations pour enfants, sa mise en place est bien loin d'être assurée. Signalons notamment que les taux de prestations et les budgets de bien-être social varient énormément d'une province à l'autre, de sorte qu'il pourrait s'avérer difficile d'adopter et de financer un régime uniforme de prestations à travers tout le pays. Cette uniformisation ne poserait pas de problème si le nouveau régime prévoyait des taux de prestations différents selon les provinces; malheureusement, un tel régime de prestations variables signifierait probablement que les provinces pauvres (celles où il y a habituellement des taux de pauvreté plus élevés parmi les enfants et des revenus moyens plus faibles) verseraient des prestations inférieures à leurs familles pauvres. Il semble aussi peu probable que dans le climat actuel de restrictions fiscales, le gouvernement fédéral consente à injecter suffisamment de fonds supplémentaires dans le nouveau régime pour financer un taux de prestations adéquat et uniforme à l'échelle nationale.

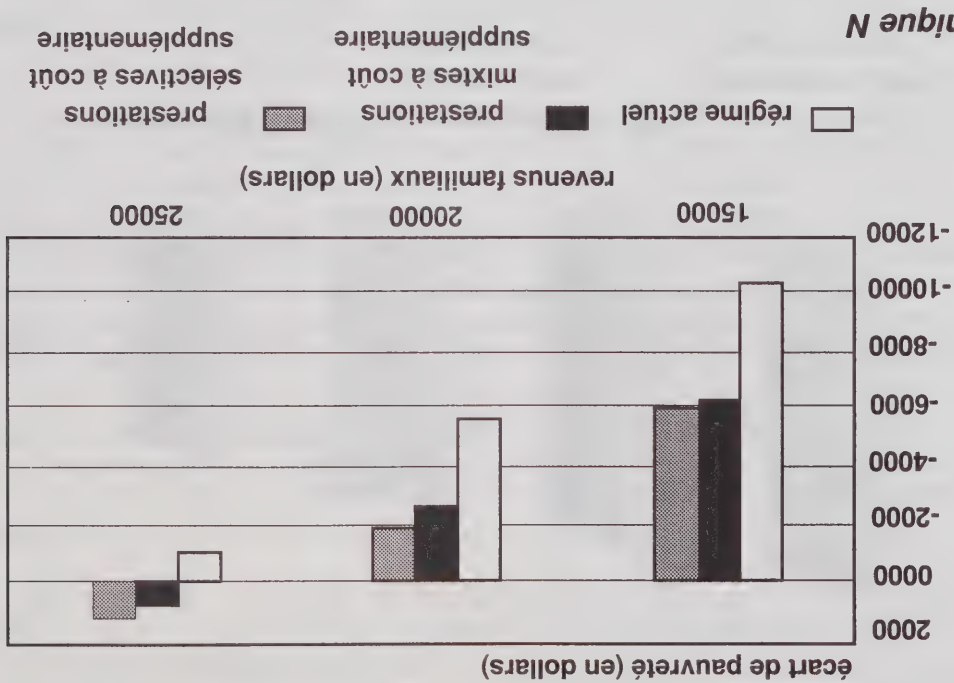
Outre le problème d'uniformité, un régime conjoint fédéral-provincial qui inclurait le Québec ne semble guère réalisable. Le Québec a développé son propre régime de prestations pour enfants, dans le cadre d'un régime intégré de sécurité du revenu. Certaines provinces pourraient résister à une mesure aussi radicale que l'élimination des prestations pour enfants de leur propre régime de bien-être social. Et même si le gouvernement fédéral essayait de négocier un régime conjoint avec les neuf autres provinces, la possibilité d'établir un nouveau programme social national semble assez mince en 1990.

À quoi ressembleraient nos options de prestations pour enfants si elles ne comprenaient que les dépenses fédérales en faveur des enfants et des personnes âgées? Il se trouve que ces options ressembleraient passablement aux régimes financés par le fédéral et les provinces.

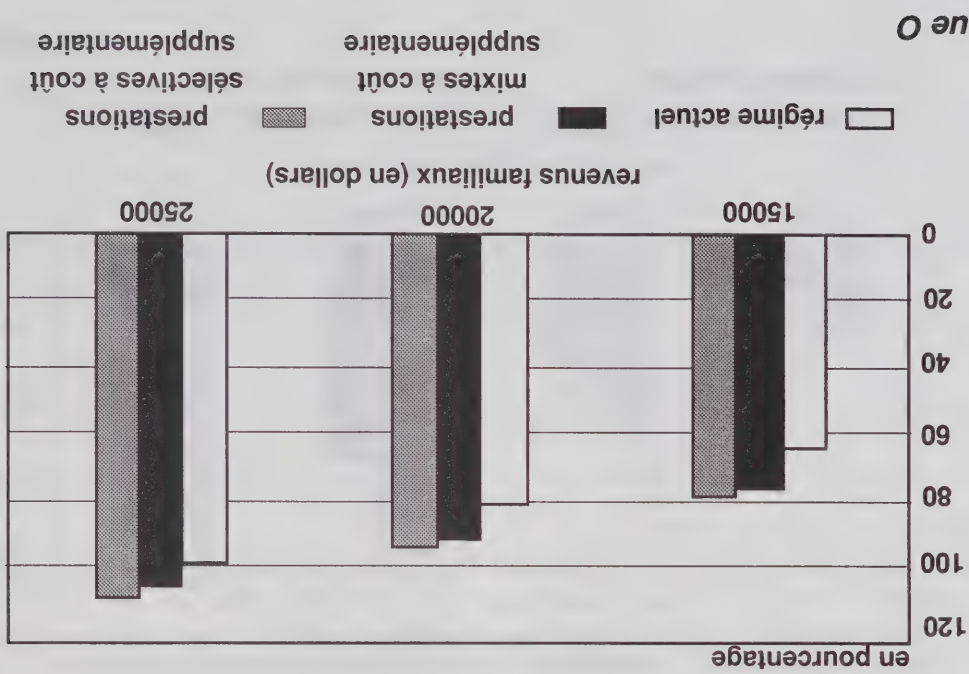
Nous avons comparé les prestations mixtes et les prestations sélectives, mais en ne tenant compte que des versements fédéraux pour enfants. Comme les prestations mixtes coûteraient au trésor fédéral quelque 650 millions de dollars de plus que le programme actuel, nous avons calculé les coûts des prestations sélectives en utilisant un niveau identique de ressources, de façon à rendre les deux régimes plus comparables (c'est-à-dire le niveau actuel de 4,2 milliards de dollars plus 650 millions de dollars, soit un montant total de 4,8 milliards de dollars).

Le Graphique P illustre les deux options ainsi que le régime actuel. En supposant que les assistés sociaux reçoivent le plein montant des prestations fédérales pour enfants (c'est-à-dire sans réduction consécutive des prestations d'assistance sociale), une famille assistée comprenant deux enfants recevrait un montant total estimé à 9 000 \$ en vertu de l'option des prestations sélectives à coût supplémentaire, et à 8 800 \$ selon l'option des prestations mixtes. Ces montants sont de beaucoup supérieurs à ceux qu'une telle famille reçoit sous le régime actuel des prestations pour enfants et des allocations de bien-être social (un montant estimatif de 5 753 \$) et des options fédérales/provinciales analysées

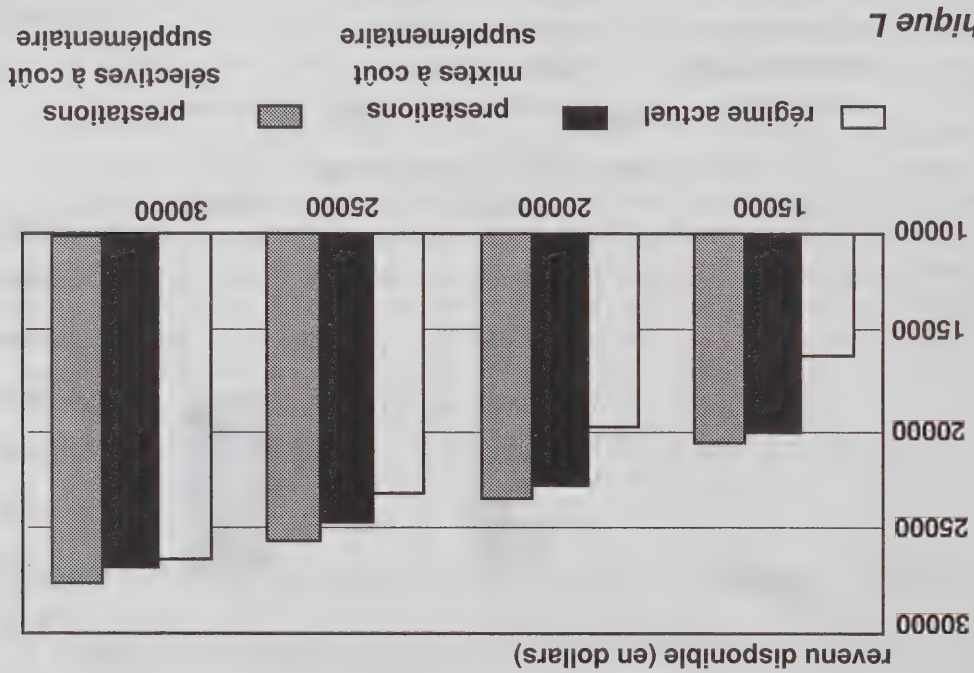
ÉCART DE PAUVRETÉ POUR LES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS - RÉGIME ACTUEL ET OPTIONS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, 1990



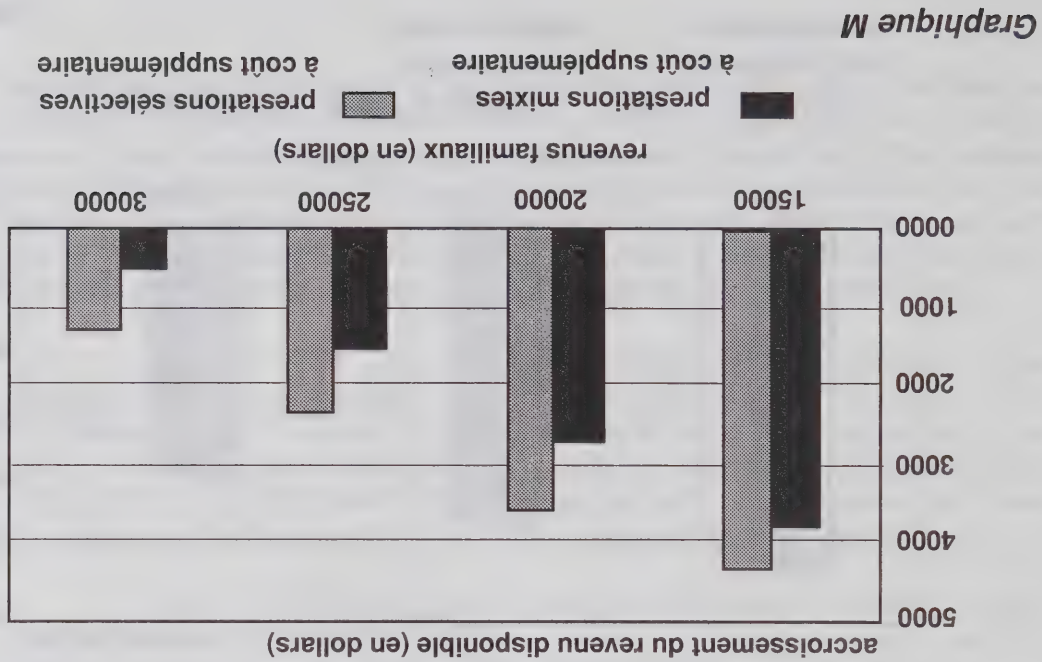
REVENU DES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS EN POURCENTAGE DU SEUIL DE FAIBLE REVENU - RÉGIME ACTUEL ET OPTION À COÛT SUPPLÉMENTAIRE



**REVENU DISPONIBLE POUR LES COUPLES À DEUX SOUTIENS
AVEC DEUX ENFANTS - RÉGIME ACTUEL ET OPTIONS
À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, 1990**



**ACCROISSEMENT DU REVENU DISPONIBLE EN VERTU DES OPTIONS À COÛT
SUPPLÉMENTAIRE - COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, 1990**



Les familles dont les deux soutiens gagnent ensemble 15 000 \$, veraient leur revenu disponible augmenter de 16 144 \$ à 20 491 \$, selon l'option des prestations sélectives à coût supplémentaire, une hausse appréciable de 4 347 \$. La même option ferait augmenter le revenu disponible de 3 512 \$ pour les familles gagnant 20 000 \$, de 2 314 \$ pour celles qui gagnent 25 000 \$ et de 1 174 \$ pour celles qui gagnent 30 000 \$. Quant aux prestations mixtes, elles feraient croître le revenu disponible, comparativement au régime actuel, de 3 979 \$ pour les familles qui gagnent 15 000 \$, de 2 904 \$ pour celles qui gagnent 20 000 \$, de 1 706 \$ pour celles qui gagnent 25 000 \$ et de 706 \$ pour celles qui gagnent 30 000 \$.

Les augmentations du revenu disponible seraient substantielles, surtout pour les familles de «travailleurs pauvres» qui gagnent entre 15 000 et 20 000 \$. Le seuil estimatif de faible revenu en 1990, pour une famille de quatre personnes habitant une ville de 500 000 personnes ou plus, se situerait à 28 061 \$, soit la moitié moins que le revenu moyen estimatif d'un couple à deux soutiens avec enfants. Dans le régime actuel, le revenu total avant impôt d'une famille gagnant 15 000 \$ s'élève à 17 573 \$ (c'est-à-dire les revenus d'emploi plus les allocations familiales brutes, plus le crédit d'impôt remboursable pour enfants, plus le crédit remboursable pour taxe de vente); ce montant de 10 448 \$ est inférieur au seuil de faible revenu, c'est-à-dire qu'il n'atteint que 62,6 p. 100 du seuil de pauvreté. L'option des prestations sélectives à coût supplémentaire hausserait le revenu brut de cette famille à 21 920 \$, réduisant ainsi l'écart de pauvreté de 10 448 à 6 141 \$, et situerait la famille à 78,1 p. 100 du seuil de faible revenu au lieu de 62,6 p. 100. Les prestations mixtes feraient passer à 21 770 \$ le revenu brut total de la même famille, ce qui réduirait l'écart de pauvreté à 6 291 \$ et relèverait son revenu à 77,6 p. 100 du seuil de faible revenu.

En vertu du régime actuel de prestations pour enfants, une famille gagnant 20 000 \$ dispose d'un revenu brut de 22 433 \$, ce qui est inférieur de 5 628 \$ au seuil de faible revenu, ou 79,9 p. 100 de ce seuil. Les plus fortes prestations accordées par l'option sélective à coût supplémentaire rehausseraient le revenu brut de cette famille à 25 945 \$, ce qui ne serait plus qu'à 2 116 \$ sous le seuil de faible revenu, c'est-à-dire à 92,5 p. 100 de ce niveau. Une famille gagnant 25 000 \$ veraient son revenu brut passer de 27 131 \$ — soit 930 \$ sous le seuil de faible revenu — à 29 445 \$, ce qui est 1 384 \$ de plus que le seuil estimatif de faible revenu, dans une ville de 500 000 personnes ou plus, en 1990. L'option des prestations mixtes apporterait des améliorations semblables quoique plus faibles. Le **Graphique N** illustre les répercussions des prestations sélectives et mixtes à coût supplémentaire sur l'écart de pauvreté mesuré en dollars, tandis que le **Graphique O** montre les conséquences des deux options en pourcentage du seuil de bas revenu.

On retiendra de ce qui précède que l'option des prestations mixtes, tout comme l'option des prestations sélectives à laquelle elle ressemble beaucoup, augmenterait de beaucoup les prestations pour enfants versées aux familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen; il s'agirait là d'un apport significatif à leurs revenus. Dans le **Tableau 1** ci-dessous, on compare les prestations versées à des couples à deux soutiens avec deux enfants dans le régime actuel à ce qui leur serait accordé par la formule mixte. Les familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen veraient leurs prestations augmenter. Par exemple, une famille qui gagne 15 000 \$ recevrait en prestations pour enfants non plus 2 153 \$, c'est-à-dire 14,4 p. 100 de ses revenus, mais bien 5 939 \$, c'est-à-dire 39,6 p. 100 de ses revenus. Les familles gagnant de 20 000 à 25 000 \$ bénéficieraient aussi de hausses significatives de leurs prestations pour enfants.

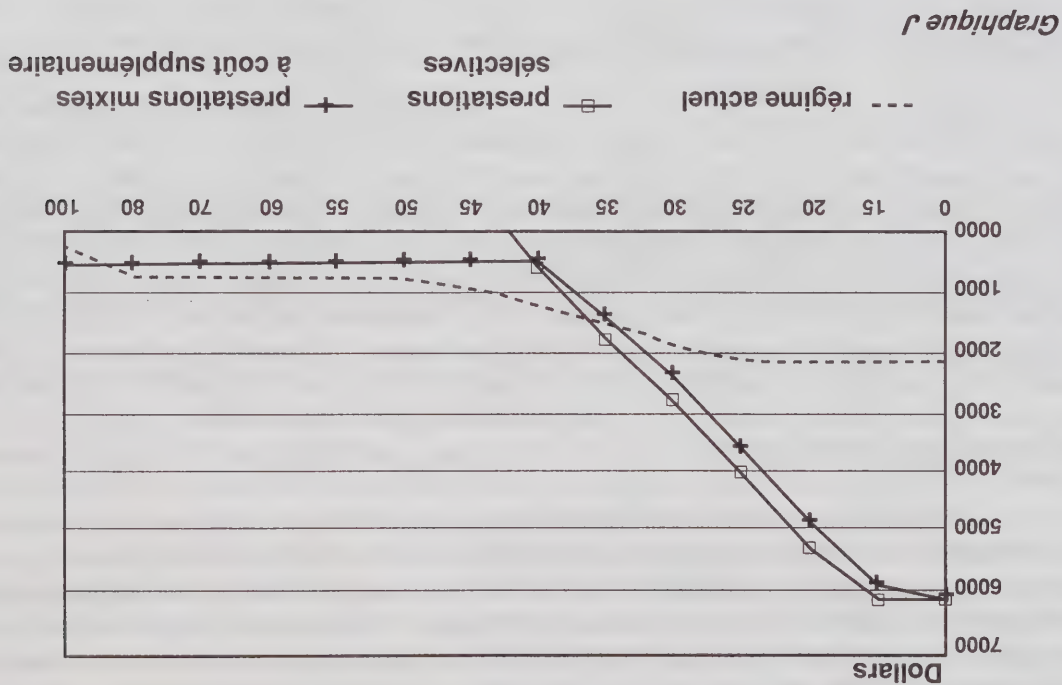
Tableau 1

PRESTATIONS POUR ENFANTS VERSÉES AUX COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS — RÉGIME ACTUEL ET OPTION DES PRESTATIONS MIXTES — DÉPENSES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN 1990

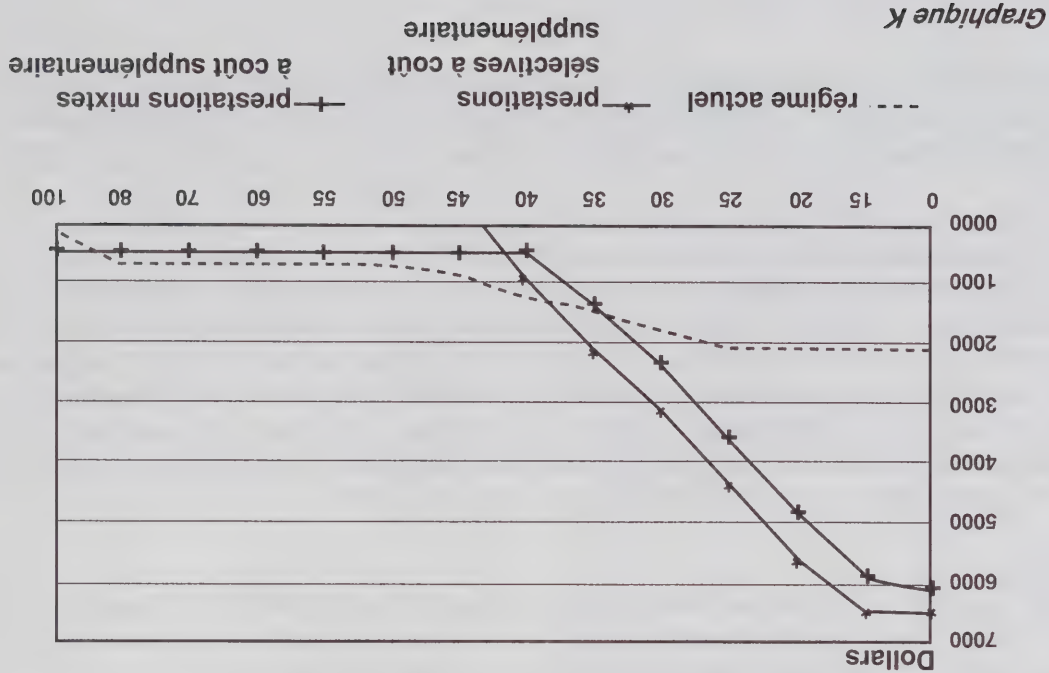
option prestations mixtes à coût supplémentaire	régime actuel		option prestations mixtes à coût supplémentaire	
	revenus familiaux	prestations (en dollars)	en % des revenus	prestations (en dollars)
	0	5 753	—	6,350
	15	2 153	14,4	6 139
	20	2 153	10,8	5 064
	25	2 101	8,4	3 814
	30	1 851	6,2	2 564
	35	1 450	4,1	1 573
	40	1 247	3,1	589
	45	851	1,9	478
	50	725	1,4	478
	55	688	1,3	478
	60	688	1,1	478
	70	688	1,0	478
	80	688	0,9	478
	100	211	0,2	440

Au **Graphique 1**, on compare le revenu disponible ou revenu net — c'est-à-dire les revenus d'emploi plus les allocations familiales, plus le crédit d'impôt remboursable pour enfants, plus le crédit de taxe de vente remboursable, moins l'impôt fédéral et provincial sur le revenu, moins les contributions au Régime de pension du Canada et moins les primes d'assurance-chômage — pour les couples ayant deux soutiens et deux enfants et disposant d'un revenu de 15 000 \$ à 30 000 \$, sous trois régimes: a) le régime actuel; b) le régime des prestations pour enfants, avec l'option des prestations sélectives avec coût supplémentaire; et c) le régime des prestations mixtes avec un coût supplémentaire. Le revenu moyen des couples à deux soutiens et deux enfants atteignait le montant estimatif de 56 900 \$ en 1990.) Au **Graphique M**, on indique l'accroissement de revenu disponible qui résulterait des prestations plus élevées accordées par les options avec coût supplémentaire.

OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1990



OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS À COÛT SUPPLÉMENTAIRE, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1990



cas des prestations mixtes, établir le crédit remboursable à un niveau suffisamment élevé pour assurer aux familles de «travailleurs pauvres» des avantages similaires à ceux des prestations sélectives; en conséquence, les familles assistées y gagneraient un léger avantage, ce qui est bien. Même sous cette hypothèse, les familles gagnant un revenu de 15 000 à 39 000 \$ retireraient un peu moins de l'option des prestations mixtes que de celle des prestations sélectives; par exemple, les familles à deux soutiens avec deux enfants, ayant un revenu de 20 000 \$, recevraient 5 064 \$ avec l'option mixte et 5 275 \$ avec l'option sélective. En revanche, les familles disposant d'un revenu de 40 000 \$ et plus bénéficieraient de la formule mixte. Rappelons-nous que les prestations sélectives n'accorderaient aucun avantage aux familles avec deux enfants, si leur revenu atteignait ou dépassait 41 100 \$.

Le **Graphique J** porte quelque peu à confusion, car on y compare le régime actuel de prestations pour enfants, l'option des prestations sélectives au coût actuel et l'option des prestations mixtes dont le financement nécessiterait un demi-milliard de dollars supplémentaires. Si on ajoute les mêmes 500 millions de dollars à l'option des prestations sélectives, la prestation maximale passerait alors de 3 075 \$ à 3 250 \$ par enfant. Par conséquent, l'écart entre les deux courbes sur le graphique augmenterait d'autant; la formule sélective accorderait encore plus d'avantages aux familles à faible revenu que la formule mixte, car le demi-milliard de dollars supplémentaires y servirait au versement de prestations plus élevées. Mais la forme générale des courbes ne changerait guère, comme on le voit au **Graphique K**. De toute façon, l'option à coût supplémentaire visait à monter le prix à payer pour conserver les mêmes avantages que l'option des prestations sélectives, tout en préservant l'universalité du régime canadien de prestations pour enfants.

Si nous avions ajouté le même montant de 500 millions de dollars aux prestations sélectives, les avantages maximum seraient passés de 6 150 \$ à 6 500 \$ pour deux enfants. Au **Graphique K**, on compare les deux options avec coût supplémentaire: prestations sélectives et prestations mixtes. Les courbes sont semblables à celles du **Graphique J**.

«pauvres» ne reçoivent que des prestations partielles, il serait peut-être avisé d'inclure cette mesure dans le crédit remboursable du nouveau régime.

Nos deux modèles offrent de nombreuses variations possibles quant aux seuils et aux taux de réduction des crédits remboursables. Par exemple, on pourrait mettre sur pied un programme sélectif qui accorderait des prestations substantielles à un nombre plus grand de familles à revenu moyen. Mais cette solution pourrait nécessiter une réduction des paiements aux familles pauvres et donc, laisser les familles assistées en plus mauvaise position. Toutefois, la forme fondamentale des courbes et les écarts entre elles demeureraient semblables dans la mesure où l'on compare un programme de prestations très sélectives à un programme universel combinant l'aide sociale des provinces et ce que le fédéral consacre aux prestations pour enfants.

(ii) *L'option des prestations «mixtes» : prestations pour enfants sélectives mais universelles*

Devant la rareté actuelle des fonds publics, les réformistes qui veulent être entendus par le gouvernement tendent à ne proposer que des options «neutres en termes budgétaires», c'est-à-dire fondées sur le niveau actuel des dépenses. C'est ce que nous avons fait ci-dessus en examinant deux solutions de rechange dont le coût serait identique à celui de l'actuel régime d'impôt/transfert pour enfants. Pour se former une meilleure opinion, il serait bon d'envisager une autre option que rendrait possible l'ajout de fonds supplémentaires. Après tout, depuis 1985, on a retiré plusieurs millions de dollars par année du régime de prestations pour enfants, par suite de la décision de désindexer partiellement les prestations et les seuils.

David Ross, Richard Shillington et moi-même avons donc conçu une troisième possibilité de réformer qui offrirait les mêmes avantages que les prestations sélectives, mais qui préserverait en même temps l'universalité — à un certain prix. Avec 500 millions de dollars de plus, le Canada pourrait maintenir un régime universel et imposable d'allocations familiales au taux actuel (400 \$ par enfant, en 1990) et accroître substantiellement le crédit d'impôt remboursable pour enfants, qui passerait à 2 775 \$. Pour calculer le crédit d'impôt remboursable, nous avons utilisé ici le même seuil de revenu familial — 16 500 \$ — et le même taux de réduction — 25 p. 100 — que pour l'option des prestations sélectives.

Le **Graphique J** compare cette troisième option (prestations «mixtes») à celle des prestations sélectives et au régime actuel. Nous avons conçu cette formule mixte à coût supplémentaire (représentée par la courbe avec croix), de façon à ce qu'elle corresponde à l'option des prestations sélectives en ce qui concerne les familles pauvres et à revenu faible-moyen. Toutefois, à la différence des prestations sélectives, la formule mixte assurerait le versement de prestations aux familles à revenu moyen et supérieur, même si la plupart d'entre elles recevraient un peu moins que sous le régime actuel. Graphiquement, la courbe des prestations mixtes correspond à celle des prestations sélectives, avec une longue ligne horizontale en plus, car elle prévoit le paiement de prestations élevées aux familles à faible revenu tout en accordant certains avantages aux familles à revenu moyen et supérieur.

Avec le régime mixte, les familles pauvres assistées recevraient 100 \$ de plus par enfant qu'avec les prestations sélectives, c'est-à-dire 3 175 \$ par enfant (2 775 \$ en crédit d'impôt remboursable pour enfants, et 400 \$ en allocations familiales). Pour des raisons d'ordre technique, nous avons dû, dans le

Le Graphique I montre les effets des deux options. La famille assistée gagnerait 397 \$ avec les prestations sélectives, mais elle perdrait un montant appréciable de 2 153 \$ avec des prestations universelles. La famille de «travailleurs pauvres» bénéficierait d'un accroissement substantiel, soit 3 122 \$, avec les prestations sélectives mais gagnerait seulement 696 \$ avec les prestations universelles. La famille à revenu moyen perdrait 688 \$ — la totalité de ses prestations actuelles — avec les prestations sélectives mais elle gagnerait 594 \$ avec les prestations universelles. Enfin, la famille à revenu supérieur perdrait la totalité de ses avantages, soit 211 \$, avec les prestations sélectives, mais elle encaisserait 230 \$ en vertu du régime universel.

Les prestations sélectives laisseraient les familles assistées à peu près dans la même situation qu'actuellement, mais elles amélioreraient sensiblement la situation des familles de «travailleurs pauvres» avec enfants. De toute façon, une telle réforme des prestations contribuerait à retirer les enfants du bien-être social. Car leurs parents recevraient désormais des prestations pour enfants par le biais d'un programme distinct du régime stigmatisant de bien-être social, un programme qui serait disponible à toutes les familles à faible revenu qui ont des enfants. Cela constituerait un progrès appréciable de la réforme de la sécurité du revenu, comme le suggère le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. L'octroi aux familles de «travailleurs pauvres» de prestations pour enfants comparables à celles de familles assistées contribuerait à faciliter la transition des assistés sociaux vers le monde du travail, car ceux-ci ne subiraient pas alors une réduction considérable de leurs prestations pour enfants.

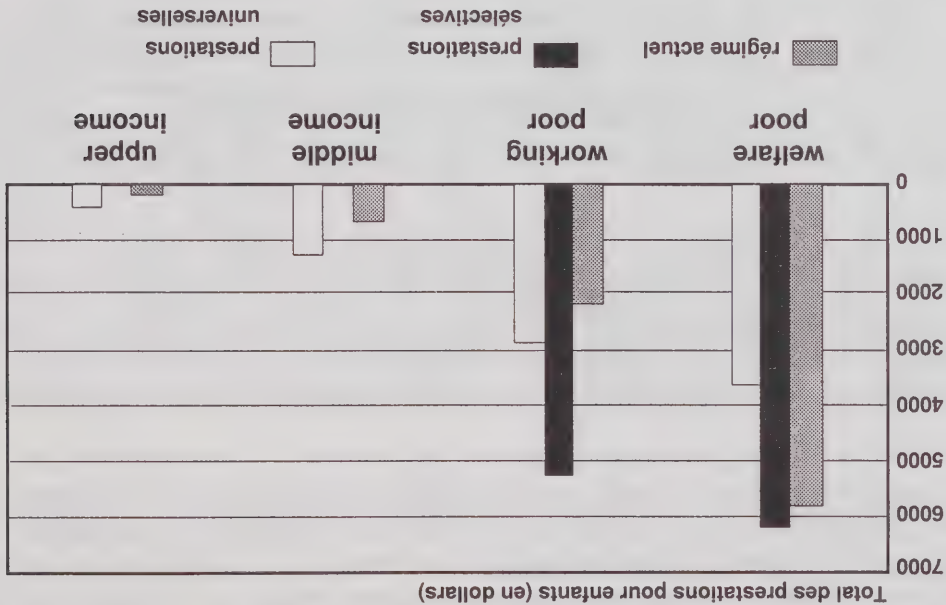
Les prestations sélectives favorisent sans équivoque l'objectif de lutte contre la pauvreté et laissent complètement de côté les objectifs de reconnaissance parentale et d'équité horizontale. Les familles de «travailleurs pauvres» et à revenu faible-moyen bénéficieraient d'augmentations très substantielles de leur revenu disponible, grâce aux prestations plus importantes que leur apporterait cette option.

Les prestations universelles produiraient des résultats ambivalents. D'une part, les prestations accordées aux familles de «travailleurs pauvres» augmenteraient considérablement (une famille de deux enfants ayant un revenu de 20 000 \$ recevrait 696 \$ de plus); en outre, on conserverait la nature universelle du régime canadien de prestations pour enfants. D'autre part, les familles à revenu moyen et supérieur obtiendraient un peu plus que maintenant, de sorte que l'objectif d'équité horizontale serait un peu mieux réalisé. Les tenants d'un régime universel apprécieraient cet aspect; ceux qui sont contre le paiement par l'État de prestations aux parents aisés s'y opposeraient.

Toutefois, l'option universelle aurait comme effet pervers de frapper durement les plus pauvres des familles avec enfants: celles qui vivent du bien-être social. Même les tenants des prestations universelles pourraient difficilement appuyer une proposition qui améliorerait le sort de la plupart des familles, y compris les plus nanties, mais réduirait les avantages accordés aux familles assistées.

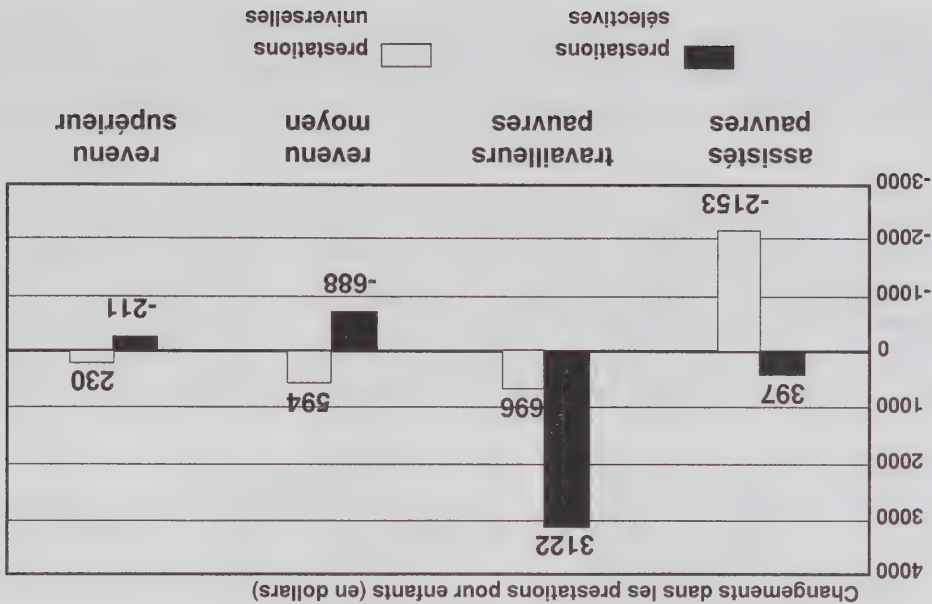
Même si notre démonstration porte sur les familles à deux soutiens, il faut se rappeler que les familles monoparentales qui paient l'impôt sur le revenu reçoivent actuellement des prestations pour enfants plus importantes grâce au crédit non remboursable équivalant au montant de personne mariée. Tout projet de réforme doit tenir compte de cette prestation, soit à titre de programme distinct, soit dans le cadre du nouveau crédit d'impôt remboursable pour enfants, soit encore à titre de supplément spécial pour un enfant chez les familles monoparentales. Puisque les familles monoparentales assistées n'ont pas droit au crédit équivalant au montant de personne mariée, et que certaines familles de «travailleurs

PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS, ET PAR OPTION, 1990



Graphique H

RÉPERCUSSIONS DES OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS SUR LES COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS, 1990



Graphique I

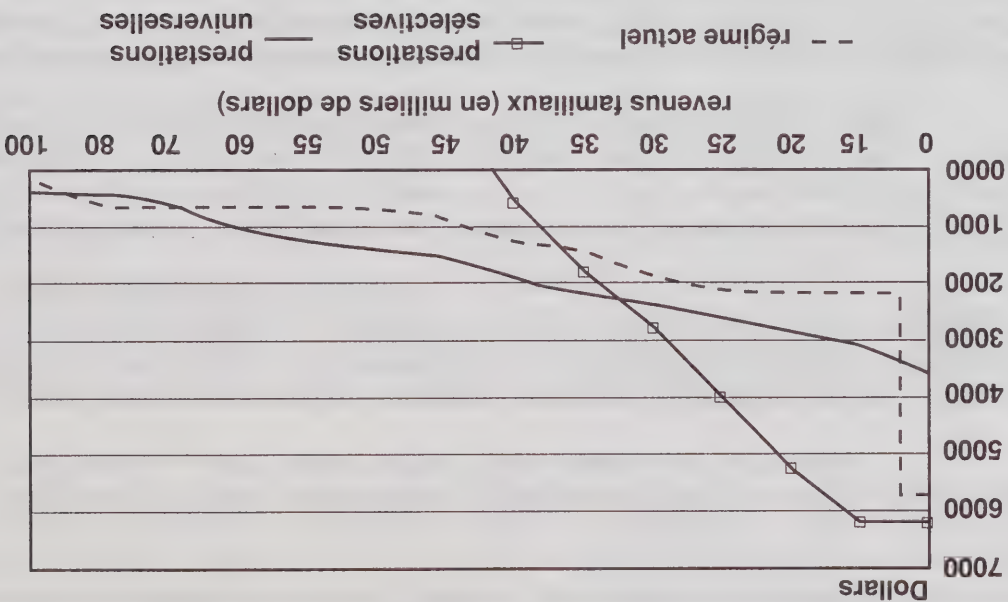
de «travailleurs pauvres», les familles à revenu moyen et la plupart des familles à revenu supérieur recevraient plus qu'actuellement.

Pour illustrer les effets des deux options, nous avons examiné la situation de familles à quatre niveaux distincts de revenu: les familles pauvres assistées (sans revenu), les familles de «travailleurs pauvres» (20 000 \$), les familles à revenu moyen (55 000 \$) et les familles à revenu supérieur (100 000 \$). Les familles de «travailleurs pauvres», à revenu moyen et à revenu supérieur comprennent deux soutiens. Dans toutes ces familles, un enfant est âgé de six ans ou moins et l'autre de sept ans ou plus.

Le Graphique H compare les prestations pour enfants dans les deux options et dans le régime actuel. Le **Graphique I** indique le changement qui se produirait dans les prestations en vertu de chaque option de réforme (c'est-à-dire que, pour chaque famille, nous avons soustrait les prestations actuelles de ce que la famille aurait obtenu avec des régimes de prestations sélectives et de prestations universelles). Les rectangles au-dessus de la ligne indiquent les augmentations de prestations, et sous la ligne les diminutions.

Le Graphique H montre que, par rapport au régime actuel, les familles recevraient un peu plus avec les prestations sélectives, mais considérablement moins avec les prestations universelles. Les familles de «travailleurs pauvres» retireraient beaucoup plus des prestations sélectives, et un peu plus des prestations universelles. Les familles à revenu moyen et supérieur ne retireraient rien avec l'option prestations sélectives, mais les prestations universelles leur donneraient un peu plus que le régime actuel.

OPTIONS DE PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS, 1990



Graphique G

Les familles de «travailleurs pauvres», représentées à la figure G par les niveaux de revenu de 15 000 \$ et de 20 000 \$, reçoivent seulement les trois prestations fédérales pour enfants. Le total des prestations pour les familles de «travailleurs pauvres» s'élève à 2 153 \$ en vertu du régime actuel, ce qui explique la chute abrupte de la courbe entre les familles à revenu nul (dont le total des prestations pour enfants s'élève à 5 753 \$) et celles dont le revenu atteint 15 000 \$.

L'option des prestations sélectives, représentée par la courbe comprenant des petits carrés, amènerait le versement des prestations maximales (3 075 \$ par enfant ou 6 150 \$ pour deux enfants) aux familles disposant d'un revenu inférieur à 16 500 \$. Au-dessus de ce niveau de revenu, les prestations diminueraient rapidement, disparaissant complètement à 41 100 \$ pour les familles à deux enfants. Les familles pauvres et à revenu faible-moyen retireraient plus en vertu de cette option qu'en vertu du régime actuel, mais les familles à revenu moyen ou supérieur ne recevraient aucune prestation pour enfants.

L'option des prestations universelles signifierait des prestations maximales de 1 800 \$ par enfant, ou de 3 600 \$ pour deux enfants, payables aux familles dont le revenu est inférieur à 10 000 \$. Les familles assistées s'y retrouveraient dans une situation vraiment pire que le régime actuel. Les familles

Aucune de ces deux options possibles ne constitue une proposition de l'auteur ni du Conseil national du bien-être social. Elles sont avancées dans le dessein de quantifier deux conceptions très différentes des prestations pour enfants. L'une vise à concentrer les ressources sur les familles à faible revenu en excluant les familles à revenu moyen et supérieur, alors que l'autre s'adresse à toutes les familles sans considération de revenu. Toutefois, les deux options bénéficiaient surtout aux familles pauvres.

Le Graphique G illustre la situation des prestations accordées aux couples comportant deux enfants et deux soutiens, sous le régime actuel et selon chacune des deux options.

La courbe brisée représentant le régime actuel comprend la totalité des prestations versées: allocations familiales, crédit d'impôt non remboursable et crédit d'impôt remboursable. Il faut expliquer les différences considérables entre les prestations des familles à revenu nul ou faible et celles des familles dont le revenu atteint ou dépasse 15 000 \$.

Posons l'hypothèse qu'une famille sans revenu d'emploi dépend du bien-être social. Pour effectuer une comparaison valable entre le système actuel et les deux options précitées, nous avons inclus les prestations provinciales d'aide sociale parmi les prestations pour enfants reçues par la famille assistée, car les options que nous présentons comprennent ces paiements d'aide sociale.

Les prestations de bien-être social comprennent des allocations pour les enfants, mais elles varient d'une province à l'autre et dépendent de facteurs comme l'âge des enfants et le type de famille. Pour notre analyse, nous supposons que chaque enfant a droit à 1 800 \$ annuellement au titre de l'aide sociale, estimation arbitraire de l'économiste David Ross en fonction des recherches qu'il a effectuées pour le compte du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. Ce chiffre a été déterminé pour le programme d'aide sociale à long terme de l'Ontario (prestations d'aide aux familles); il ne vaudrait pas nécessairement pour les autres provinces. Il exclut les prestations discrétionnaires en faveur des besoins spéciaux des enfants, tels que régimes alimentaires spéciaux ou médicaments. Nous avons ajouté 3 600 \$ aux 800 \$ d'allocations familiales et aux 1 353 \$ de crédit d'impôt remboursable. Nous avons ainsi obtenu un total général de 5 753 \$ pour les familles assistées comprenant deux enfants, en vertu du régime actuel. Encore une fois, il s'agit d'une estimation utilisée aux seules fins d'analyse: le montant actuel d'aide sociale relative aux enfants peut varier considérablement pour une famille selon la province de résidence.

uniquement une prestation pour enfants) ainsi que les sommes que le fédéral et les provinces versent en vertu des dispositions d'aide sociale du Régime d'assistance publique du Canada. Il n'est guère possible d'estimer précisément le montant que le régime de bien-être social consacre aux enfants, car les données relatives à l'assistance sociale au Canada sont étonnamment rares et limitées. Nous avons donc examiné les structures des taux du bien-être dans chaque province (ils varient considérablement), ainsi que la ventilation nationale des assistés sociaux selon le type de famille; nous avons établi, par hypothèse, que 20 p. 100 de l'aide sociale est consacrée aux enfants. En tout, on estime que les dépenses fédérales en prestations et en aide sociale reliée aux enfants s'élèveront à 5,7 milliards de dollars en 1990.

Nos calculs ne comprennent pas les programmes relatifs aux enfants des trois provinces qui disposent de telles mesures (Saskatchewan, Manitoba et Québec), car, en les intégrant, nous aurions redistribué une partie de ces fonds aux autres provinces. Le Québec, en particulier, consacre des sommes considérables à ce type de programmes. Le dernier budget du Québec prévoyait des dépenses relatives aux enfants de près de 2 milliards de dollars en 1990. Nous n'avons pas inclus non plus les déductions pour frais de garde.

Il est bien entendu que nos options sont fondées sur les dépenses actuelles en prestations pour enfants, dont le montant total est inférieur à celui du régime en vigueur avant 1985. Les divers changements notés précédemment — surtout la désindexation partielle — ont considérablement érodé les prestations pour enfants. Par rapport à l'ancien régime, le fédéral versera en 1991 environ 1,7 milliards de dollars de moins en prestations pour enfants.

(i) *Les prestations sélectives ou universelles : deux hypothèses de travail*

Pour les fins de notre étude, nous avons imaginé deux systèmes de prestations très différents, que nous avons comparé avec le régime en vigueur en 1990. Pour analyser le régime actuel, nous avons établi, par hypothèse, que la récupération des allocations familiales par l'impôt est entièrement en vigueur, même si elle ne l'était qu'aux deux tiers en 1990.

Les prestations sélectives pour enfants constituent l'une des hypothèses de réforme. On remplacerait les prestations actuelles par un seul crédit d'impôt remboursable par enfant, pour les familles dont les revenus ne dépassent pas 16 500 \$. Au-dessus, les prestations subiraient une réduction égale à 25 p. 100 du revenu supplémentaire. Cette option est fondée sur la proposition du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario; nous avons rajusté le seuil à cause de l'inflation, conservé le taux de réduction de 25 p. 100 et déterminé le montant maximal des prestations en fonction des ressources disponibles, comme nous l'avons mentionné plus haut.

L'autre hypothèse ou possibilité de réforme est un régime de **prestations universelles pour enfants**, en deux volets et qui serait plus simple que le système actuel. Le programme universel consisterait en des allocations familiales imposables, comme toutes les familles canadiennes en recevaient avant la récupération par l'impôt, s'élevant à 400 \$ par enfant en 1990 (c'est-à-dire le taux actuel sans la récupération par l'impôt). L'autre volet consisterait en un crédit d'impôt remboursable, valant 1 400 \$ par enfant pour les familles dont le revenu est inférieur à 10 000 \$, niveau au-dessus duquel le crédit est réduit dans la proportion de 5 p. 100 du revenu supplémentaire.

prestations auraient été réduites de 15 p. 100, jusqu'à un seuil de 360 \$ (le montant des allocations familiales cette année-là). Ces prestations pour enfants n'auraient pas été imposables. Les familles monoparentales auraient reçu un crédit supplémentaire équivalant au montant de personne mariée, soit 1 050 \$.

Le Child Poverty Action Group, quant à lui, a proposé un «crédit universel de revenu pour enfants» qui aurait représenté (en 1986) une prestation maximale de 3 600 \$, pour le premier enfant, et de 3 000 \$ pour chacun des autres enfants. Ces montants représentaient ce qu'il en coûtait, selon les estimations, pour élever des enfants dans le Toronto métropolitain. Quoique le *Groupe* n'ait pas expliqué en détail les tenants et aboutissants de sa proposition, il envisageait un programme progressif selon lequel les prestations accordées aux familles à revenu supérieur n'auraient pas baissé plus bas que la moitié du montant maximal.

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie a publié, en 1987, un rapport sur les prestations pour enfants. Il y recommandait de remplacer les prestations fédérales par un «supplément de revenu familial garanti», destiné aux familles à faible revenu. Toutefois, le rapport demeurerait vague sur la conception de ce régime. Certains membres du Comité voulaient conserver des allocations familiales universelles, ce qui aurait nécessité un apport de fonds nouveaux dans le régime, afin de financer le supplément de revenu familial garanti proposé.

Dans le rapport *Transition* publié en 1988 par le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, on préconisait des prestations pour enfants radicalement ciblées (sélectives) sous forme de crédit d'impôt remboursable décroissant de 3 300 \$ par enfant, pour les familles dont le revenu ne dépasse pas 15 000 \$, niveau au-dessus duquel les paiements seraient réduits de 25 p. 100 du revenu supplé-mentaire. Les familles comprenant deux enfants ne recevraient rien lorsque leur revenu dépasserait 41 400 \$. Ce point d'arrêt est bien inférieur au salaire moyen, qui s'élevait à 59 928 \$ pour une famille ontarienne de quatre personnes en 1988.

La proposition du Comité ontarien aurait abouti à un seul programme simplifié de prestations pour enfants, dont le seul but aurait été d'améliorer les montants disponibles aux familles à bas revenu. Le système aurait exclu non seulement les gens à l'aise mais aussi de nombreuses familles à revenu moyen.

Il faut noter que la proposition du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario aurait augmenté l'ensemble des prestations, en y englobant les dépenses provinciales (Ontario) faites pour les enfants par le biais de l'aide sociale (bien-être), de même que les crédits de taxe de vente fédérale et provinciale accordés pour les enfants. Mais il n'y a pas grand nouveau dans le domaine des politiques sociales. Le *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, document fondamental écrit en 1943 par Léonard Marsh, avait déjà proposé des allocations familiales qui auraient remplacé les montants fédéraux et provinciaux versés à ce moment-là pour les enfants, même si le programme d'allocations familiales institué l'année suivante n'a pas suivi les recommandations de Marsh à cet égard.

b. Les options de prestations fédérales et provinciales

À la demande du Comité sénatorial, nous avons mis ensemble tous les fonds que le fédéral consacre aux prestations pour enfants (sauf la déduction pour frais de garde, car cette déduction n'est pas

Il ne manque pas de propositions de changements. Le Conseil national du bien-être social, entre autres, préconise depuis de nombreuses années la simplification et une plus grande équité du régime de prestations pour enfants, en augmentant les versements aux familles à faible revenu afin d'alléger le fardeau de la pauvreté.

En 1978, le Conseil proposa que les trois prestations pour enfants en vigueur alors (les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants et le petit crédit pour enfants qui ne bénéficiait qu'aux seules familles à revenu moyen) soient remplacées par un seul programme de prestations en deux volets: un crédit remboursable et décroissant, accordé aux familles à revenu faible ou modeste, au moyen du régime d'impôt sur le revenu (établi à 200 \$ en 1978); et un crédit minimum de 300 \$, versé à raison de 25 \$ par mois à toutes les familles, sans égard à leur niveau de revenu, comme les allocations familiales. Les familles à plus faible revenu auraient ainsi obtenu un montant total de 500 \$ par enfant, soit 200 \$ de plus qu'elles recevaient alors par le biais des allocations familiales. De fait, le régime proposé par le Conseil revenait à un crédit d'impôt remboursable, avec des allocations familiales non imposables.

La même année, le gouvernement fédéral adoptait un crédit d'impôt remboursable pour enfants, qu'il finançait en éliminant le crédit d'impôt de 50 \$ et en réduisant les allocations familiales de 25 \$ à 20 \$ par mois. Toutefois, l'exemption d'impôt pour enfants demeurerait.

Dans ses dernières propositions relatives aux prestations pour enfants, le Conseil national du bien-être social suit de près sa démarche de 1978, tout en tenant compte des changements apportés dernièrement. Il recommande l'élimination du crédit d'impôt non remboursable et un accroissement correspondant du crédit d'impôt remboursable. Les allocations familiales demeureraient vraiment universelles et seraient soumises au régime ordinaire d'imposition, comme elles l'ont été de 1973 à 1988, et il n'y aurait pas de récupération d'impôt. La déduction pour frais de garde d'enfants serait transformée en crédit, puis complètement supprimée après l'adoption d'un meilleur régime de frais de garde.

La réforme que l'organisme propose simplifierait le régime des prestations pour enfants, car il ne resterait que deux programmes de base, les allocations familiales et un crédit d'impôt remboursable plus substantiel. En outre, elle accorderait des prestations plus élevées aux familles pauvres. Le régime serait entièrement indexé afin de mettre les prestations à l'abri de l'inflation et d'assurer que toutes les familles à faible revenu continueront à recevoir le crédit d'impôt remboursable. Cette réforme mettrait l'accent sur la lutte contre la pauvreté (par le soutien du revenu), plutôt que sur les objectifs d'équité horizontale ou de reconnaissance parentale, ce qui n'empêcherait pas néanmoins les deux derniers objectifs d'être mieux réalisés que dans le régime actuel. Les prestations pour enfants reposeraient ainsi sur une base universelle, comme c'était le cas avant la récupération des allocations familiales par l'impôt.

Pour sa part, le Conseil canadien de développement social recommanda, en 1983, une réforme des prestations qui était, pour l'essentiel, identique à celle du Conseil national du bien-être social en 1978. Les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants y étaient refondus en une «allocation d'aide à la famille», qui aurait représenté en 1983 900 \$ par enfant pour les familles disposant d'un revenu inférieur à 30 000 \$. Au-dessus de ce niveau, les

Force est de constater que les divers changements apportés à la fin des années 1980 ont profondément modifié le régime fédéral de prestations pour enfants. Malgré l'amélioration apportée par le crédit d'impôt remboursable pour enfants, la désindexation partielle érode toutes les prestations pour enfants. S'appliquant au seuil du crédit d'impôt remboursable pour enfants, elle laissera ce programme glisser de plus en plus par rapport au seuil de pauvreté. Par ailleurs, la désindexation partielle du seuil applicable à la récupération des allocations familiales par l'impôt réduira — et supprimera graduellement — ce type de prestations pour un nombre croissant de familles à revenu moyen.

La caractéristique universelle des allocations familiales disparaîtra l'an prochain, de sorte qu'en pratique le régime canadien de prestations pour enfants sera entièrement soumis à la vérification des revenus, si impartait soit-elle. Alors que la valeur des allocations familiales, du crédit d'impôt non remboursable pour enfants et de la déduction pour frais de garde est fonction du revenu individuel (pour le premier et le deuxième programmes, celui du parent qui gagne le plus; pour le troisième programme, le revenu du parent qui gagne le moins), le crédit d'impôt remboursable pour enfants est calculé en fonction du revenu familial.

Notre analyse indique que tous les objectifs traditionnels de prestations pour enfants sont ébranlés par les changements apportés au cours des cinq dernières années. Le rôle de lutte contre la pauvreté (supplément de revenu) de ces prestations pour enfants s'amenuisera graduellement avec les années, à moins qu'on ne prenne des mesures pour arrêter leur érosion par l'inflation. Le but d'équité horizontale est gravement compromis, car de nombreuses familles à revenu supérieur n'ont plus qu'une prestation nominale qui diminue sans cesse. Quant à la stimulation de la consommation — qui, d'après les examens effectués, semble produire un effet plutôt faible —, on peut dire que l'érosion des prestations la réduira encore davantage.

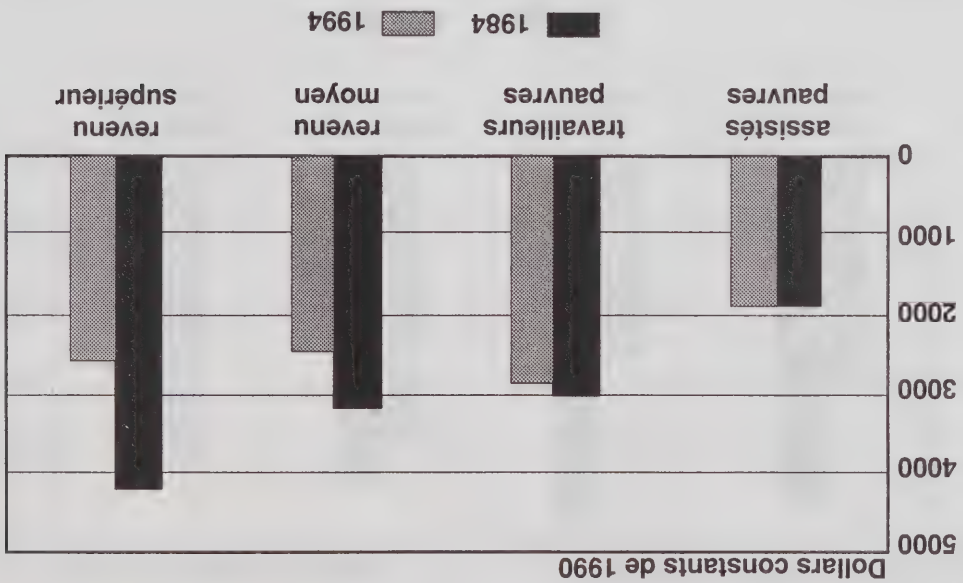
Les épargnes réalisées par la désindexation partielle des prestations pour enfants n'ont pas été rendues publiques mais elles sont considérables. Nous estimons que plus de 3,5 milliards de dollars auront été retirés du régime de prestations pour enfants, de 1986 à 1991. Appliquées à la réduction du déficit, ces épargnes ne sont pas redistribuées aux familles à faible revenu.

Les récentes réformes des prestations pour enfants n'ont pas eu pour effet de faire gagner à la lutte contre la pauvreté ce qu'on enlevait à l'équité horizontale. Elles ont plutôt soustrait des ressources au régime pour répondre à un autre objectif gouvernemental, la réduction du déficit, qui a pris le pas sur les objectifs sociaux.

Les options de réforme

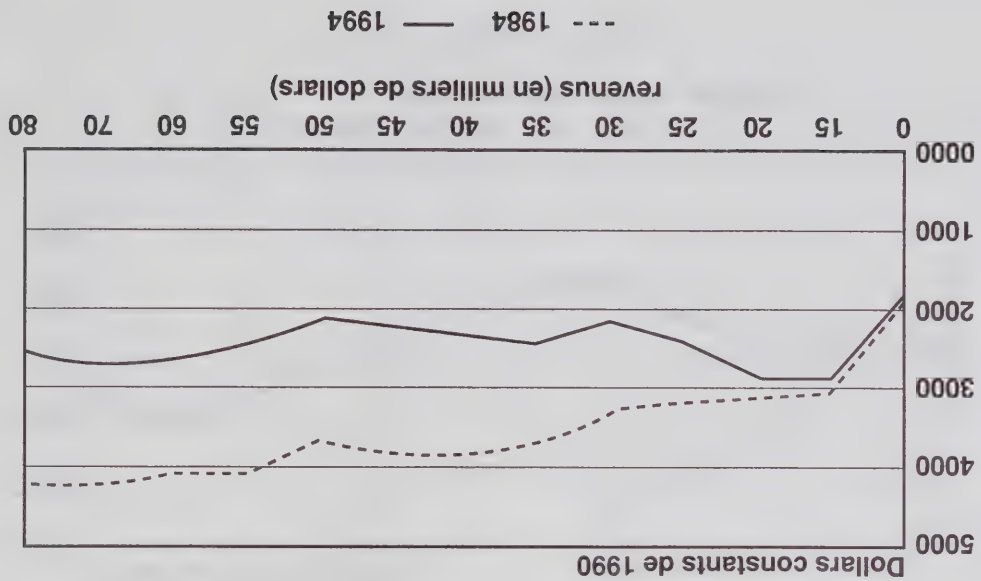
Notre analyse de l'actuel régime fédéral de prestations indique nettement le besoin de nouvelles réformes, si on veut atténuer la pauvreté dans l'enfance. En priorité, la réindexation des prestations pour enfants s'impose notamment afin de les mettre à l'abri de l'inflation. Mais il faudrait aussi se pencher sur la conception même du régime.

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, FAMILLES MONOPARENTALES
AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS,
1984 ET 1994**



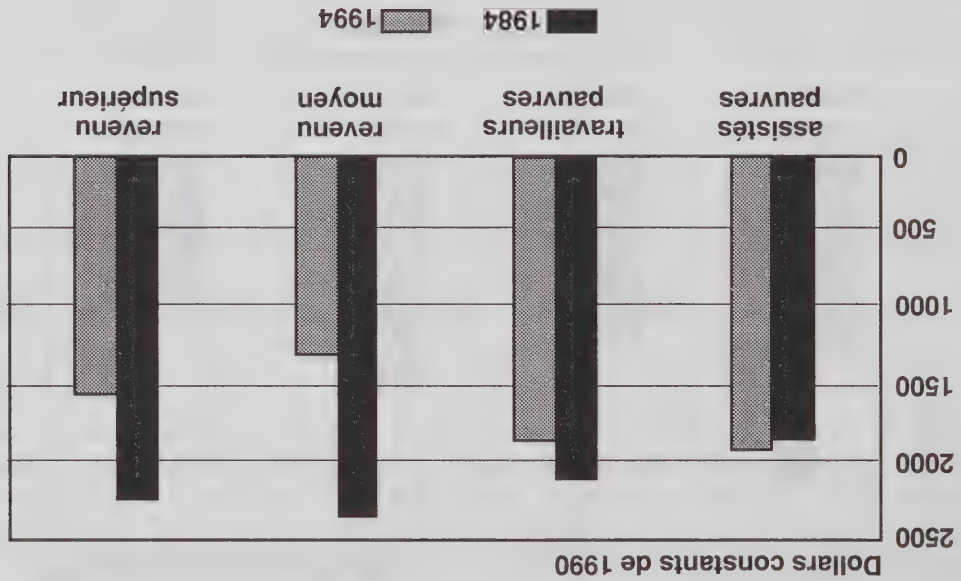
Graphique E

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, FAMILLES MONOPARENTALES
AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS,
1984 ET 1994**



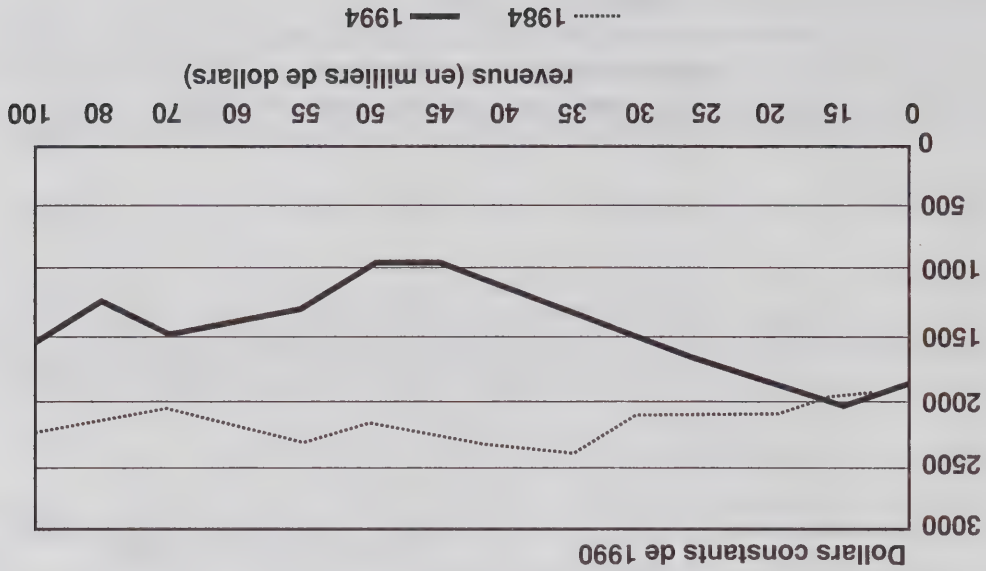
Graphique F

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS
AVEC DEUX ENFANTS, PAR GROUPES DE REVENUS,
1984 ET 1994**



Graphique C

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À DEUX SOUTIENS
AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS,
1984 ET 1994**



Graphique D

Comme dans le cas des couples à deux soutiens, le nouveau régime de prestations n'est pas graduellement progressif pour les familles monoparentales, à cause de la déduction pour frais de garde d'enfants. La famille dont le revenu s'élèvera à 50 000 \$ recevra les plus faibles prestations en 1994 (2 582 \$), alors que la famille dont le revenu atteindra 80 000 \$ — cas assez rare parmi les familles monoparentales — obtiendra davantage.

Pour calculer les prestations pour enfants auxquelles a droit un couple à deux soutiens, nous avons considéré la déduction pour frais de garde comme partie intégrante du régime de prestations, et nous avons postulé que les familles à revenu moyen et supérieur réclamaient la déduction pour frais de garde relativement à leur plus jeune enfant. Les niveaux de revenu sont les mêmes que pour les familles à un seul soutien, sauf que nous avons établi le montant total reçu par la famille à revenu moyen à 55 000 \$, car les familles à deux soutiens disposent d'un revenu moyen plus élevé que les familles à un seul soutien.

Le Graphique C indique que les prestations fédérales pour enfants versées à la famille pauvre assistée augmentent, passant de 1 855 \$ en 1984 à 1 896 \$ en 1994. Toutes les autres familles y perdront.

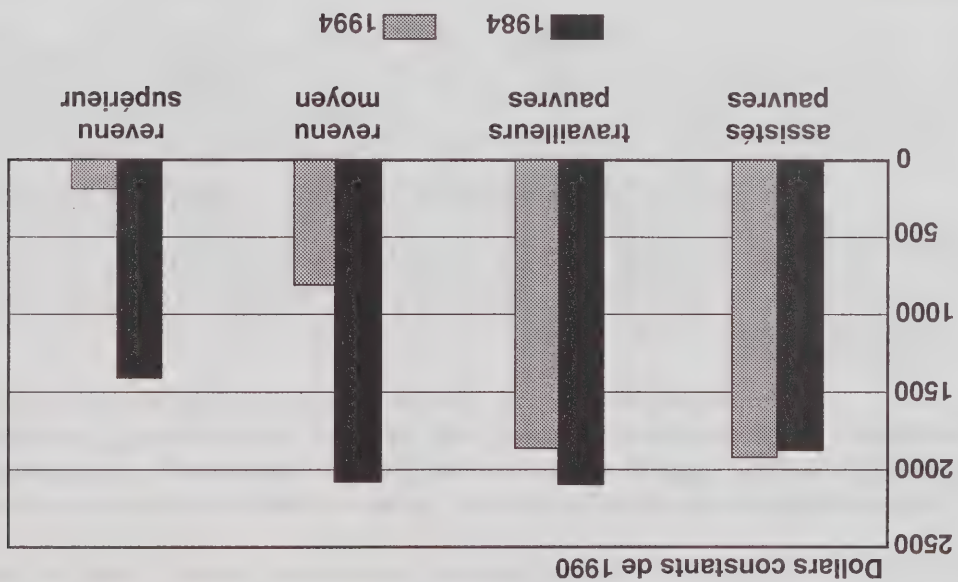
La famille de «travailleurs pauvres» verra baisser ses prestations, de 2 081 \$, soit 10,4 p. 100 de ses revenus, en 1984, à 1 833 \$, soit 9,5 p. 100 de ses revenus, en 1994. La perte la plus considérable sera subie par la famille à revenu moyen, car ses prestations diminueront de 45 p. 100, passant de 2 312 \$, ou 4,2 p. 100 de ses revenus, à 1 272 \$, ou 2,4 p. 100 de ses revenus, durant cette période de dix ans. La famille à revenu supérieur perdra 30 p. 100 de ses prestations pour enfants, celles-ci passant de 2 218 \$, ou 2,2 p. 100 de ses revenus en 1984, à 1 544 \$, ou 1,6 p. 100 de ses revenus, en 1994. Notons que la famille aisée recevra, en 1994, des prestations plus importantes que la famille à revenu moyen, à cause de la régressivité de la déduction pour frais de garde.

Le Graphique D montre, pour les couples à deux soutiens, l'état des prestations selon différentes tranches de revenus. Toutes les familles, sauf la plus pauvre, y perdront avec le nouveau régime, qui demeurera régressif à cause de la déduction pour frais de garde. De fait, en 1994, les plus basses prestations pour enfants (932 \$) seront accordées à la famille gagnant 45 000 \$, tandis que la famille disposant d'un revenu de 100 000 \$ bénéficiera d'un montant plus substantiel: 1 544 \$.

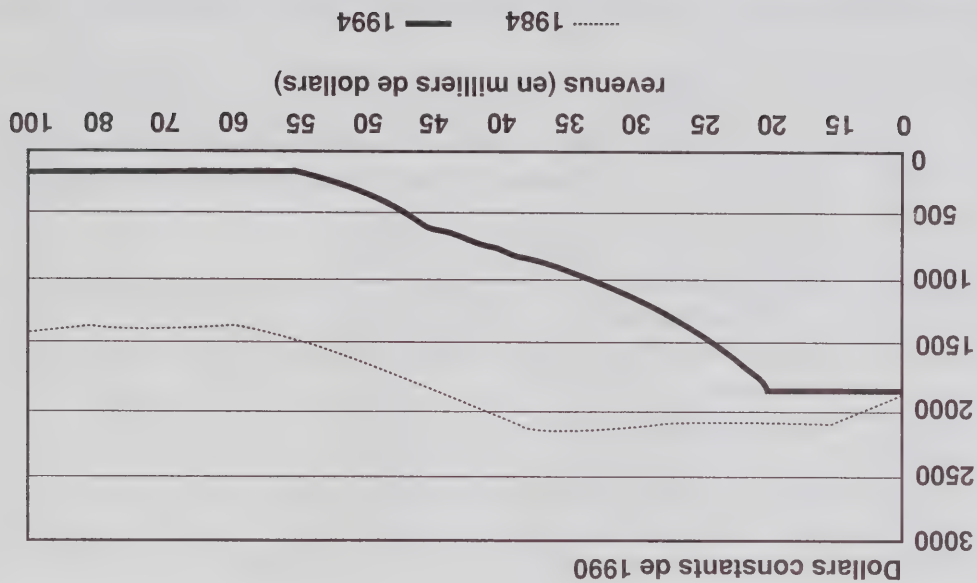
Les **Graphiques E et F** tracent la courbe des prestations pour enfants accordées aux familles monoparentales de deux enfants. La famille du «travailleur pauvre» gagne 15 000 \$, la famille à revenu moyen 25 000 \$ et la famille à revenu supérieur 80 000 \$. Les prestations pour enfants comprennent l'exemption/crédit d'impôt équivalant au montant de personne mariée et la déduction pour frais de garde applicable au plus jeune enfant, de même que les allocations familiales et le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Les familles monoparentales dont le revenu est imposable reçoivent des prestations pour enfants plus grandes que les familles biparentales, à cause de la prestation plus élevée accordée pour l'un des enfants sous forme d'exemption/crédit d'impôt équivalant au montant de personne mariée; cela signifie 1 359 \$ en épargne moyenne d'impôt fédéral/provincial pour 1990, comparativement au montant habituel de 105 \$ pour le crédit d'impôt non remboursable pour enfants. La famille du «travailleur pauvre» verra ses prestations pour enfants diminuer, puisqu'elles passeront de 3 046 \$, soit un pourcentage substantiel de 20,3 p. 100 de ses revenus en 1984, à 2 861 \$, c'est-à-dire 19,7 p. 100 de ses revenus en 1994. Le montant total des prestations pour enfants accordées à la famille monoparentale à revenu moyen tombera de 3 184 \$, ou 12,7 p. 100 de ses revenus en 1984, à 2 413 \$, ou 10 p. 100 de ses revenus en 1994; quant à la famille à l'aise, ses prestations pour enfants diminueront, passant de 4 212 \$, soit 5,3 p. 100 de ses revenus, à 2 550 \$, soit 3,5 p. 100 de ses revenus, durant la même période.

**PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À UN SEUL SOUTIEN
AVEC DEUX ENFANTS. PAR GROUPES DE REVENUS,
1984 ET 1994**



**PRESTATIONS POUR ENFANTS, COUPLES À UN SEUL SOUTIEN
AVEC DEUX ENFANTS, PAR TRANCHES DE REVENUS,
1984 ET 1994**



la proportion de son revenu provenant des prestations pour enfants passera de 10,4 p. 100 en 1984 à 7,8 p. 100 en 1994. Même si son crédit d'impôt remboursable sera plus élevé en 1994, la perte qu'elle subira par suite de la désindexation partielle des allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable, de même que de la transformation de l'ancienne exemption en crédit, sera supérieure au gain réalisé avec le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

La famille à revenu moyen comprenant un seul soutien recevra moins en prestations pour enfants, celles-ci passant de 2 066 \$, c'est-à-dire 5,2 p. 100 de ses revenus en 1984, à 806 \$, c'est-à-dire 1,7 p. 100 de ses revenus en 1994. La famille perdra les prestations des trois programmes, notamment celles du crédit d'impôt remboursable pour enfants, par suite de la baisse du seuil.

La famille à revenu supérieur y perdra le plus. Ses prestations pour enfants tomberont de 1 408 \$, c'est-à-dire 1,4 p. 100 de ses revenus, en 1984, à un montant d'à peine 180 \$, c'est-à-dire 0,2 p. 100 de ses revenus, en 1994. La récupération par l'impôt annulera les allocations familiales, ne laissant la famille bénéficier que d'un seul programme: le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, qui l'avantagera beaucoup moins que la précédente exemption d'impôt pour enfants.

Le Graphique B élargit la perspective afin de présenter une plus grande gamme de revenus. On y remarque une réduction considérable des prestations pour enfants. Le nouveau régime est certainement progressif, mais toutes les familles, sauf les plus pauvres, recevront des prestations pour enfants réduites en 1994.

Dans le cadre de la stratégie nationale de garde d'enfants proposée en 1987, la déduction pour frais de garde a été doublée, passant de 2 000 à 4 000 \$ pour les enfants de six ans ou moins pourvu que ces frais soient justifiés, et la limite antérieure de 8 000 \$ par famille a été supprimée. Pour les enfants de sept à quatorze ans, la déduction maximale pour frais de garde reste à 2 000 \$. Ces montants ne sont pas indexés, même partiellement.

Puisqu'il s'agit d'une exemption, la déduction pour frais de garde d'enfants est régressive. En doublant la déduction maximale pour les jeunes enfants, on a augmenté le pouvoir d'équité horizontale de ce programme, quoique la non-indexation en réduira la valeur au cours des années.

Un régime moins généreux

Pour évaluer ces divers changements, examinons leurs répercussions globales sur les différents genres de familles, à divers niveaux de revenu. Comparons l'«ancien» régime fédéral de prestations pour enfants au «nouveau». L'ancien régime comprenait les allocations familiales, l'exemption d'impôt pour enfants, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et la déduction pour frais de garde. Le nouveau régime comprend les allocations familiales avec récupération par l'impôt, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et la déduction pour frais de garde; comme nous l'avons déjà indiqué, les avantages des deux derniers types de prestations ont été rehaussés ces dernières années. Le nouveau régime de prestations est partiellement désindexé.

Les graphiques A à F illustrent les comparaisons de certaines caractéristiques du régime de prestations pour enfants en 1984 (l'ancien régime) et du régime réformé qui sera en vigueur en 1994. Nous avons choisi 1994 pour tenir compte des effets de quelques autres années d'inflation sur le régime de prestations pour enfants partiellement indexé. Tous les chiffres ont été convertis en dollars constants de 1990, afin de maintenir la comparabilité au cours de la période. L'un des enfants est âgé de six ans ou moins, et l'autre de sept ans ou plus.

Le Graphique A montre les prestations accordées par le fédéral à quatre couples comprenant deux enfants et un seul soutien. La famille pauvre assistée ne gagne pas de revenu d'un emploi et reçoit des allocations familiales et un crédit d'impôt remboursable pour enfants. La famille de «travailleurs pauvres» gagne 20 000 \$ en 1990 et reçoit trois types de prestations pour enfants: les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et le crédit d'impôt non remboursable (ce dernier remplace une exemption depuis 1984). La famille à revenu moyen gagne 40 000 \$ et bénéficie aussi des allocations familiales ainsi que des crédits d'impôt, tant remboursable que non remboursable, pour enfants. La famille à revenu supérieur gagne 100 000 \$ et reçoit les allocations familiales (même si la récupération par l'impôt l'enlève au complet en 1994) et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, mais pas le crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Les prestations fédérales à la famille pauvre assistée augmenteront à peine en 1994 (1 896 \$) par rapport à 1984 (1 855 \$). Ce que cette famille a perdu par suite de l'indexation partielle des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants sera plus que comblé par l'augmentation substantielle de ce type de prestation entre 1985 et 1989, comme on l'a expliqué plus haut.

Toutes les autres familles recevront des prestations pour enfants plus petites en 1994 qu'en 1984. La famille de «travailleurs pauvres» recevra 1 833 \$ en 1994, c'est-à-dire 241 \$ de moins qu'en 1984;

Comme les allocations familiales et le crédit d'impôt non remboursable pour enfants, le crédit d'impôt remboursable et son seuil ne sont que partiellement indexés (sur un taux d'inflation dépassant 3 p. 100). La désindexation partielle affaiblira de deux façons le pouvoir de lutte contre la pauvreté que pourrait favoriser ce crédit remboursable. Premièrement, sa valeur ne cessera de décroître avec le temps. Deuxièmement, le seuil diminuera en termes réels, ce qui signifie que de moins en moins de familles à bas revenu auront droit à la prestation maximale: un avantage qui, de toute façon, perd de sa valeur avec le temps.

Par exemple, le montant maximal du crédit d'impôt remboursable accordé aux familles comprenant deux enfants (un enfant de six ans ou moins et un autre plus âgé) s'élève à 1 353 \$ en 1990, pour les familles dont le revenu net ne dépasse pas 24 769 \$; ce seuil représente 88 p. 100 du montant estimatif de 28 061 \$, établi pour une famille à faible revenu comprenant quatre personnes et vivant dans une région métropolitaine. Pour 1995, le montant maximal estimatif du crédit d'impôt remboursable accordé à une telle famille atteindra 1 102 \$ et le seuil aura descendu à 20 184 \$, c'est-à-dire 72 p. 100 du niveau de faible revenu (ces chiffres sont en dollars constants de 1990).

L'exemption et le crédit équivalant au montant de personne mariée

Les familles monoparentales ont droit à une réduction d'impôt plus considérable que la moyenne pour un enfant. Jusqu'en 1988, cette mesure fiscale consistait en une exemption équivalente au montant de personne mariée (3 700 \$ en 1987); la réforme fiscale de 1988 a transformé cette exemption en un crédit non remboursable permettant d'économiser 850 \$ en impôt fédéral. Toutefois, l'exemption de personne mariée est affectée d'un taux plus généreux que l'exemption pour enfants (23 p. 100 comparativement à 14 p. 100), ce qui en a amélioré le bénéfice. En 1990, le crédit équivalant au montant de personne mariée s'élève à 877 \$; lorsqu'on ajoute l'épargne moyenne d'impôt sur le revenu provincial, ce montant atteint 1 359 \$.

Les familles monoparentales — huit sur dix sont dirigées par des femmes — se retrouvent aux échelons inférieurs de revenu. Celles dont le revenu est plus bas que le seuil du revenu imposable n'avaient pas droit à l'ancienne exemption équivalant au montant de personne mariée; elles n'auront pas droit non plus au crédit, car ce dernier n'est pas remboursable. Comme ce crédit a été établi à 23 p. 100 de l'exemption (ce qui est plus élevé que le taux inférieur d'imposition de 17 p. 100), il apporte à la plupart des familles monoparentales qui paient de l'impôt une épargne plus considérable qu'avec l'exemption.

Cependant, comme les autres prestations pour enfants, le crédit équivalant au montant de personne mariée est partiellement désindexé, de sorte que sa valeur décroîtra avec le temps. Cette érosion va à l'encontre des objectifs de supplément du revenu et d'équité horizontale des prestations pour enfants.

La déduction pour frais de garde d'enfants

On ne s'entend guère sur la façon de classer ce programme social. Certains considèrent qu'il s'agit de prestations pour enfants, comme celles qui ont été examinées plus haut. D'autres croient qu'il constitue plutôt une aide fiscale relative aux dépenses encourues pour le travail.

en 1990, une épargne moyenne d'impôt fédéral et provincial de 211 \$ grâce au crédit non remboursable; si l'exemption était encore en vigueur, la famille épargnerait 322 \$ en impôt. Une famille à un seul soutien dont le revenu s'élève à 80 000 \$ bénéficierait d'une réduction d'impôt de 211 \$ grâce au crédit, mais elle épargnerait 360 \$ si l'exemption était encore en vigueur.

Depuis l'instauration de la récupération des allocations familiales, le crédit d'impôt non remboursable est le seul programme de prestations pour enfants offert à tous les parents aisés. Mais, comme le montant moyen épargné en impôt provincial et fédéral s'élève tout juste à 105 \$ pour chacun des deux premiers enfants (ce qui est le nombre maximum pour la plupart des parents), ce crédit d'impôt ne constitue guère plus qu'une reconnaissance symbolique du fardeau assumé par les parents. En outre, la désindexation partielle réduit graduellement les avantages de ce programme chaque année. Bref, le régime canadien de prestations pour enfants ne contribue qu'assez peu à l'équité horizontale.

Crédit d'impôt remboursable pour enfants

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants a été introduit en 1978. Il vise les familles avec enfant(s), à revenu faible et moyen, et il contribue à l'objectif de lutte contre la pauvreté en fournissant un supplément de revenu.

Ce crédit est une prestation «décroissante», ce qui signifie que le plein montant est accordé aux familles dont le revenu est inférieur à un seuil établi et qu'au-dessus de ce seuil, il est réduit graduellement jusqu'au point où il s'annule complètement pour les familles à revenu supérieur. Les familles doivent payer de l'impôt sur le revenu déduisent leur crédit pour enfants de l'impôt à payer. Les familles trop pauvres pour payer de l'impôt reçoivent un crédit sous forme de chèque du gouvernement fédéral, ce qui justifie le qualificatif «remboursable».

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants a été augmenté de façon substantielle ces dernières années. De 384 \$ par enfant en 1985, le crédit est passé à 454 \$ en 1986, à 489 \$ en 1987 et à 559 \$ en 1988; quant au seuil de revenu, il a été réduit de 26 330 \$ à 23 500 \$ en 1986. En 1988, on a ajouté un supplément de 100 \$ au montant maximum du crédit d'impôt remboursable, dans le cas des enfants de six ans et moins pour lesquels la famille ne réclame pas de déductions pour frais de garde; on a augmenté ce supplément à 200 \$ en 1989.

En 1990, le montant maximal du crédit d'impôt remboursable s'élève à 778 \$ pour les enfants de six ans et moins et à 575 \$ pour les enfants de sept à dix-sept ans, tandis que le seuil de revenu net familial à ne pas dépasser pour avoir droit au crédit maximal s'établit à 24 769 \$. Une famille comptant deux enfants — un de six ans ou moins et l'autre de sept ans ou plus — se voit créditer d'un montant maximal de 1 353 \$ si son revenu net est inférieur à 24 769 \$. Le crédit est réduit de 5 \$ pour chaque 100 \$ de revenu dépassant ce seuil. Par exemple, une famille qui comprend un enfant de moins de sept ans et un enfant plus âgé et dont le revenu atteint 40 000 \$, a droit à des crédits d'impôt remboursables de 591 \$; mais les familles qui comptent deux enfants et dont le revenu dépasse 51 828 \$ n'ont pas droit aux crédits.

Tandis que les diverses hausses du crédit d'impôt remboursable pour enfants renforcent l'objectif de lutte contre la pauvreté par le supplément de revenu, un autre changement, en sens contraire, diminue chaque année la portée de ce crédit. Ce mécanisme est la désindexation partielle.

exact de désindexation partielle afin d'accentuer l'aspect négatif. Ce changement signifie que les avantages des allocations familiales subissent l'érosion continue de l'inflation. Les allocations familiales s'élèvent à 400 \$ par enfant en 1990; en vertu de l'ancien régime complètement indexé en vigueur de 1973 à 1984, ce montant aurait atteint 463 \$ par enfant en 1990. Dès 1995, dix ans d'inflation auront réduit les allocations familiales à 428 \$, comparativement à 573 \$ si l'on avait conservé l'ancien régime. (Ces chiffres sont en dollars courants.)

L'exemption d'impôt et le crédit non remboursable pour enfants

Au Canada, l'exemption d'impôt pour enfants constitue la plus ancienne prestation pour enfants, puisqu'elle date de 1918, l'année de la mise en place du régime d'impôt sur le revenu. L'objectif de l'exemption d'impôt pour enfants était d'assurer, grâce au régime d'impôt, une certaine équité horizontale, en reconnaissant que les parents qui élèvent des enfants doivent supporter un fardeau financier plus lourd que leurs homologues sans enfants.

Les groupes de pression sociaux ont critiqué l'exemption d'impôt pour enfants parce qu'elle bénéficiait principalement (sous forme de réduction de l'impôt sur le revenu fédéral ou provincial) aux parents à revenu supérieur. En partie pour calmer ces critiques et en partie pour épargner des fonds, le gouvernement fédéral a limité l'exemption d'impôt pour enfants à 710 \$ en 1984. Le budget de 1985 a signalé une réduction graduelle de cet avantage à 560 \$ en 1987, à 470 \$ en 1988 et à un montant égal aux allocations familiales en 1989 et après. En même temps, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a graduellement été augmenté, de sorte que le budget de 1985 a réaffecté les ressources, les faisant passer d'un programme régressif à un programme progressif de prestations pour enfants. La réforme fiscale de 1988 est allée encore plus loin, en convertissant l'exemption d'impôt pour enfants en un crédit non remboursable de 65 \$ par enfant, ce qui équivaut à 100 \$ lorsqu'on y inclut l'épargne d'impôt provincial; le crédit est deux fois plus élevé (130 \$) pour chaque enfant après le deuxième.

Le crédit d'impôt non remboursable pour enfants est partiellement désindexé, comme les allocations familiales, en fonction d'un taux d'inflation dépassant les 3 p. 100. En 1990, le crédit est de 68 \$ pour le premier et le second enfant, et de 136 \$ pour tout enfant après le deuxième; si l'on y ajoute l'épargne moyenne d'impôt provincial, les avantages s'élèvent à 105 \$ et 211 \$ respectivement.

La conversion de l'exemption d'impôt pour enfants en un crédit non remboursable a marqué un tournant, puisque l'équité verticale y prenait le pas sur l'équité horizontale. Le crédit est plus équitable que l'exemption, si l'on mesure l'équité en terme de progressivité (c'est-à-dire que les avantages sociaux devraient varier en fonction du revenu, les bénéficiaires les plus importants allant aux pauvres). Même si le crédit non remboursable accorde un montant identique à toutes les familles qui doivent payer de l'impôt, cette mesure sociale est progressive, car elle aide davantage les contribuables à faible revenu.

En revanche, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants accorde des épargnes d'impôt plus petites aux familles à revenu moyen et supérieur. Comme le crédit a été établi à un niveau très bas (14 p. 100 du montant de l'exemption, ce qui est le plus bas pourcentage de toutes les conversions de déductions et d'exemptions personnelles en crédits), il se trouve même que de nombreuses familles de «travailleurs pauvres» ou à revenu faible-moyen obtiennent moins de crédit qu'avec l'exemption. Par exemple, une famille à revenu moyen (40 000 \$) comprenant deux enfants et un seul soutien réalisera,

Par exemple, une famille pauvre recevant de l'aide sociale conserve le plein montant des allocations familiales (400 \$ par enfant en 1990), car elle ne paie pas d'impôt sur le revenu; une famille de «travailleurs pauvres» à un seul soutien, dont le revenu se chiffre à 20 000 \$, remet en moyenne 26 p. 100 des allocations familiales par le biais du régime d'impôt sur le revenu, ce qui lui laisse un avantage net, après impôt, de 295 \$ par enfant, c'est-à-dire 74 p. 100 du montant brut; une famille à revenu moyen (50 000 \$) conserve 239 \$ par enfant, c'est-à-dire 60 p. 100 du montant brut; quant à une famille à revenu supérieur (par exemple 75 000 \$), elle conserve 220 \$, c'est-à-dire 55 p. 100 des allocations familiales.

Les familles à faible revenu et, de prime abord, la plupart des familles à revenu moyen qui reçoivent des allocations familiales, continueront à bénéficier des mêmes avantages après impôt. Toutefois, les familles à revenu supérieur voient maintenant les avantages de leurs allocations familiales plus fortement réduits par le biais d'une mesure supplémentaire de récupération fiscale.

Ainsi, pour les familles dont le revenu net du parent qui gagne le plus atteint ou dépasse 50 000 \$, l'État récupère les allocations familiales au rythme de 15 p. 100 de chaque dollar de revenu dépassant le seuil de 50 000 \$. Par exemple, les familles avec deux enfants perdent toutes les allocations familiales une fois que le revenu de l'un des parents dépasse 55 240 \$. (La récupération par l'impôt est mise en place graduellement : un tiers en 1989, deux tiers en 1990 et en entier en 1991; aux fins de l'exemple, nous supposons que le mécanisme était complètement en place en 1989.) Comme le seuil de 50 000 \$ n'est que partiellement indexé (sur un taux d'inflation supérieur à 3 p. 100), il diminuera graduellement en chiffres réels et s'appliquera à un nombre croissant de familles à revenus de plus en plus bas. En 1995, la récupération d'impôt s'appliquera à un seuil estimatif de 41 886 \$, calculé en dollars constants de 1990. (Le Conseil national du bien-être social, dans son rapport de 1989 intitulé *Le budget de 1989 et la politique sociale*, a examiné en détail la récupération par l'impôt des allocations familiales et des pensions de sécurité de la vieillesse.)

La récupération par l'impôt touche de deux façons les objectifs des allocations familiales. D'abord, on s'écarte du motif traditionnellement invoqué de reconnaissance parentale, puisque les familles à revenu élevé ne recevront plus de prestations de l'État pour leurs enfants. Techniquement, elles continueront à recevoir les prestations; mais elles en jouiront seulement durant l'année en cours, puis que le printemps suivant elles devront les rembourser à l'impôt. Toutefois, la récupération par l'impôt n'est pas seulement une façon d'attraper les riches : la désindexation partielle du seuil signifie qu'un nombre de plus en plus élevé de familles à revenu moyen subiront la récupération par l'impôt et, ainsi, ne recevront plus un transfert de revenu pour leur contribution parentale.

Par ailleurs, cette récupération fiscale sape passablement l'objectif d'équité horizontale des prestations pour enfants, puisqu'elle réduit les allocations familiales pour certaines familles à revenu supérieur et les élimine pour d'autres. Comme nous le verrons dans la prochaine section, le remplacement des exemptions pour enfants par un crédit non remboursable en 1988 avait déjà diminué l'équité horizontale des prestations pour enfants.

L'autre modification majeure aux allocations familiales s'est produite en 1986, lorsque les prestations sont passées d'une indexation complète — qui était en vigueur depuis 1973 — à une indexation partielle (sur un taux d'inflation supérieur à 3 p. 100). Peut-être pourrions-nous utiliser le terme plus

De fait, un grand nombre de Canadiens n'approuvent pas le versement universel des prestations pour enfants; ils croient plutôt que les fonds épargnés, en excluant du régime des allocations les familles à l'aise, devraient servir à la réduction du déficit budgétaire fédéral ou à l'accroissement des prestations versées aux familles à faible revenu. Dans ce débat, il est manifeste que deux des objectifs des allocations familiales — un revenu d'appoint aux familles à faible revenu et la reconnaissance de la contribution apportée par tous les parents, sans égard à leur revenu — sont difficilement compatibles.

Les tenants de l'universalité des allocations familiales ont recours à d'autres arguments, comme on a pu le voir dans le rapport intitulé «*Les allocations familiales : un régime à repenser?*», qu'a publié, en 1983, le Conseil national du bien-être social :

Ils considèrent les programmes universels tels que les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada... comme la base fondamentale et précieuse sur laquelle reposent les programmes sociaux sélectifs s'adressant aux familles et aux particuliers dans le besoin. Peu importe leur lieu de résidence ou leurs revenus, tous les Canadiens bénéficient de certains programmes universels à un moment donné au cours de leur vie. Laisser tomber le principe de l'universalité au sein d'un régime aussi important que celui des allocations familiales affaiblirait, la base même du système canadien de sécurité sociale. Avec les années, les contribuables appuieraient de moins en moins les dépenses sociales, et les gens qui doivent recourir à des programmes sélectifs pour obtenir une aide financière en souffriraient.

Les programmes universels, par contre, viennent en aide à tous les Canadiens qui partagent une situation commune n'ayant rien à voir avec le besoin financier. Les allocations familiales sont accordées à toutes les familles avec enfants de moins de 18 ans, les prestations de sécurité de la vieillesse à tous les hommes et les femmes de 65 ans et plus, et les prestations d'assurance-chômage à tous les sans-emploi. Ces bénéfices universels sont répartis également entre les Canadiens de différents niveaux de revenu. Les programmes sociaux universels unissent donc les Canadiens et favorisent un esprit communautaire

On a aussi défendu l'universalité des allocations familiales sous prétexte qu'elles «appartiennent aux femmes». Selon cet argument populaire les allocations familiales, sont la seule source de revenu à laquelle toutes les mères canadiennes ont pleinement droit. Il arrive, même au sein de familles à l'aise, que le mari refuse de répondre adéquatement aux besoins de l'épouse et des enfants. Tant et aussi longtemps que les lois sur les biens matrimoniaux n'accorderont pas aux épouses la part des ressources financières familiales qui leur revient, il n'est pas raisonnable de les priver du droit acquis aux allocations familiales sous prétexte que le revenu du mari est aussi celui de l'épouse.

Le débat sur l'universalité a pris un tournant historique et théorique. Le budget fédéral de 1989 a effectivement supprimé l'universalité des allocations familiales et des pensions de sécurité de la vieillesse, en proposant une récupération, par l'impôt, de tous les avantages accordés aux parents et aux retraités à revenu élevé.

Pour comprendre cette récupération fiscale, il faut d'abord voir de quelle façon fonctionnaient autrefois les allocations familiales. Les opposants à l'universalité des allocations familiales ignorent souvent le fait que, même si les familles reçoivent le même montant par enfant sans égard à leur revenu, les familles pauvres finissent par en bénéficier plus que les familles à revenu moyen alors que les familles à l'aise en profitent le moins. Depuis 1973, les allocations familiales sont imposables au père (ce qui a été changé, il y a quelques années, pour le conjoint dont le revenu est supérieur, donc habituellement encore le père).

Les programmes sociaux changent souvent avec le temps, en fonction de conceptions nouvelles de leurs objectifs légitimes, des besoins et des ressources. De tels changements peuvent modifier ou parfois dénaturer les buts originaux, sans même que le public ou les bénéficiaires du programme en aient connaissance. Certains programmes sociaux demeurent en vigueur longtemps après qu'on ait oublié pourquoi on les avait promulgués, ou ils visent des objectifs qu'une partie importante de la population n'appuie pas.

Les programmes fédéraux de prestations pour enfants semblent se conformer largement à ce dernier énoncé. Néanmoins, nous tenterons de voir, pour chaque programme, l'effet des récents changements sur le(s) objectif(s) visé(s), ainsi que leurs répercussions sur le régime global de prestations pour enfants.

Les allocations familiales

Le régime d'allocations familiales fut adopté par le Parlement en 1944; les allocations furent versées pour la première fois au printemps 1945. Il s'agissait du premier programme universel de sécurité sociale au Canada, ainsi que la plus importante dépense de nature sociale de l'époque, son coût dépassant celui de tous les autres programmes sociaux mis en place par l'État.

Le gouvernement fédéral était motivé, en partie, par des considérations politiques immédiates, les allocations familiales pouvant potentiellement lui livrer le vote des parents et lui permettre de repousser les demandes d'abolition des contrôles sur les salaires établis durant la guerre. Cependant, les objectifs déclarés du programme étaient de reconnaître la contribution de tous les parents à la société, d'accorder un revenu d'appoint aux familles élevant des enfants et de prévenir une récession d'après-guerre en versant à chaque mois aux mères canadiennes, de l'argent qu'elles dépenseraient, stimulant ainsi l'économie.

Ce motif de stimulation économique des allocations familiales est rarement évoqué de nos jours. L'objectif initial de lutte contre la pauvreté s'est aussi noyé quelque part débats visant à déterminer si toutes les familles - y compris les familles aisées-devraient bénéficier des allocations. Les instigateurs du régime avait pourtant prévu que ce programme jouerait un rôle important dans la lutte contre la pauvreté puisqu'il fournirait un revenu d'appoint à la famille moyenne et qu'il pourvoirait aux besoins matériels de base des enfants. À l'époque, les revenus étaient beaucoup plus bas que maintenant : plus de la moitié des travailleurs canadiens ne gagnaient pas assez d'argent pour répondre aux besoins alimentaires fondamentaux de leur famille. Les allocations familiales devaient aider à combler l'écart entre les revenus et les besoins financiers de la famille moyenne.

La justification la plus controversée des allocations familiales est peut-être celle qu'on invoque le plus souvent pour défendre l'universalité du programme: la reconnaissance de la contribution que tous les parents, sans égard à leur revenu, apportent à la société en élevant leurs enfants. On pourrait réaliser cet objectif, mais tout en veillant à ce que la société reconnaisse la contribution des familles à l'aise autrement que par des paiements de transfert, car cet argent pourrait mieux servir les familles démunies. Au risque de passer pour frondeur, on pourrait imaginer que les concepteurs du programme auraient très bien pu restreindre le programme aux familles à revenu faible et moyen, et décerner aux parents aisés, un certificat de reconnaissance parentale à chaque naissance.

Le régime canadien de prestations pour enfants a subi des modifications importantes ces dernières années. Malheureusement, ces mesures sont complexes et mal comprises. Peu de Canadiens ont une idée exacte du fonctionnement des divers programmes de prestations, des avantages accordés et des bénéficiaires. Il n'y a pas non plus une perception nette des buts originaux des prestations pour enfants et de la pertinence actuelle de ces objectifs au moment où commence la dernière décennie du vingtième siècle.

Il est essentiel de bien comprendre le régime actuel de prestations pour enfants avant de tenter de le réformer. La première partie de ce document examine les buts des programmes fédéraux de prestations; il indique les changements que le gouvernement fédéral leur a apportés durant les cinq dernières années et évalue ces changements à la lumière des divers objectifs du régime. Le reste du document présente certaines options de réforme et examine leurs répercussions sur les divers objectifs du régime de prestations pour enfants.

Les objectifs des prestations pour enfants

Au delà des diverses raisons politiques, sociales et économiques qui ont amené l'établissement des programmes de prestations pour enfants au cours des années, on peut considérer que le régime poursuit quatre objectifs principaux:

a. **la reconnaissance du rôle des parents** — pour leur contribution envers la société, parce qu'ils élèvent de futurs citoyens, des travailleurs et des contribuables;

b. **l'équité horizontale** — parce que les parents doivent supporter un fardeau financier plus lourd que les couples sans enfants ou les célibataires dont le revenu avant-transfert est identique, le marché du travail ne rémunérant pas en fonction de la taille de la famille;

c. **la lutte contre la pauvreté** — pour aider les familles avec enfants, à revenu faible;

d. **la stimulation de l'économie** — pour verser de l'argent aux parents et stimuler ainsi la consommation et les activités économiques qui en découlent.

Les trois premiers de ces objectifs ne sont pas très différents; ils sont même interreliés jusqu'à un certain point. L'objectif d'équité horizontale constitue, en quelque sorte, une sous-catégorie de l'objectif plus général de reconnaissance du rôle des parents, en ce sens qu'il exprime, en termes financiers, la nature de ce rôle. Les objectifs de lutte contre la pauvreté et d'équité horizontale sont essentiellement identiques pour les familles à faible revenu.

Il est facile de dresser des listes d'objectifs, mais il l'est beaucoup moins de les consolider dans des programmes. En pratique, les programmes sociaux ne sont pas délimités de façon logique, comme on pourrait s'y attendre en théorie. Ils visent rarement un seul objectif; ils en poursuivent plusieurs, souvent de concert avec d'autres programmes. Parfois, les objectifs non mentionnés sont tout aussi importants que les buts officiels. Certains programmes sociaux sont établis en fonction d'objectifs qui vont à l'encontre d'autres programmes, ou visent des buts multiples qui s'intègrent mal.

Ce document a été préparé à la demande du Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie afin d'appuyer le rapport du comité sur la pauvreté dans l'enfance. Le but du document est d'examiner les objectifs du régime fédéral de prestations pour enfants, d'analyser les récentes modifications aux programmes fédéraux et d'évaluer certaines options de réforme.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement le Conseil national du bien-être social, sauf lorsque le document cite les rapports ou les positions de principe du Conseil. Les options examinées sont fournies à titre indicatif seulement et ne constituent pas des recommandations proposées par l'auteur ou par le Conseil national du bien-être social. Si le Comité sénatorial voulait proposer des solutions de rechange précises au régime actuel des prestations pour enfants, il faudrait entreprendre un travail supplémentaire d'ordre technique.

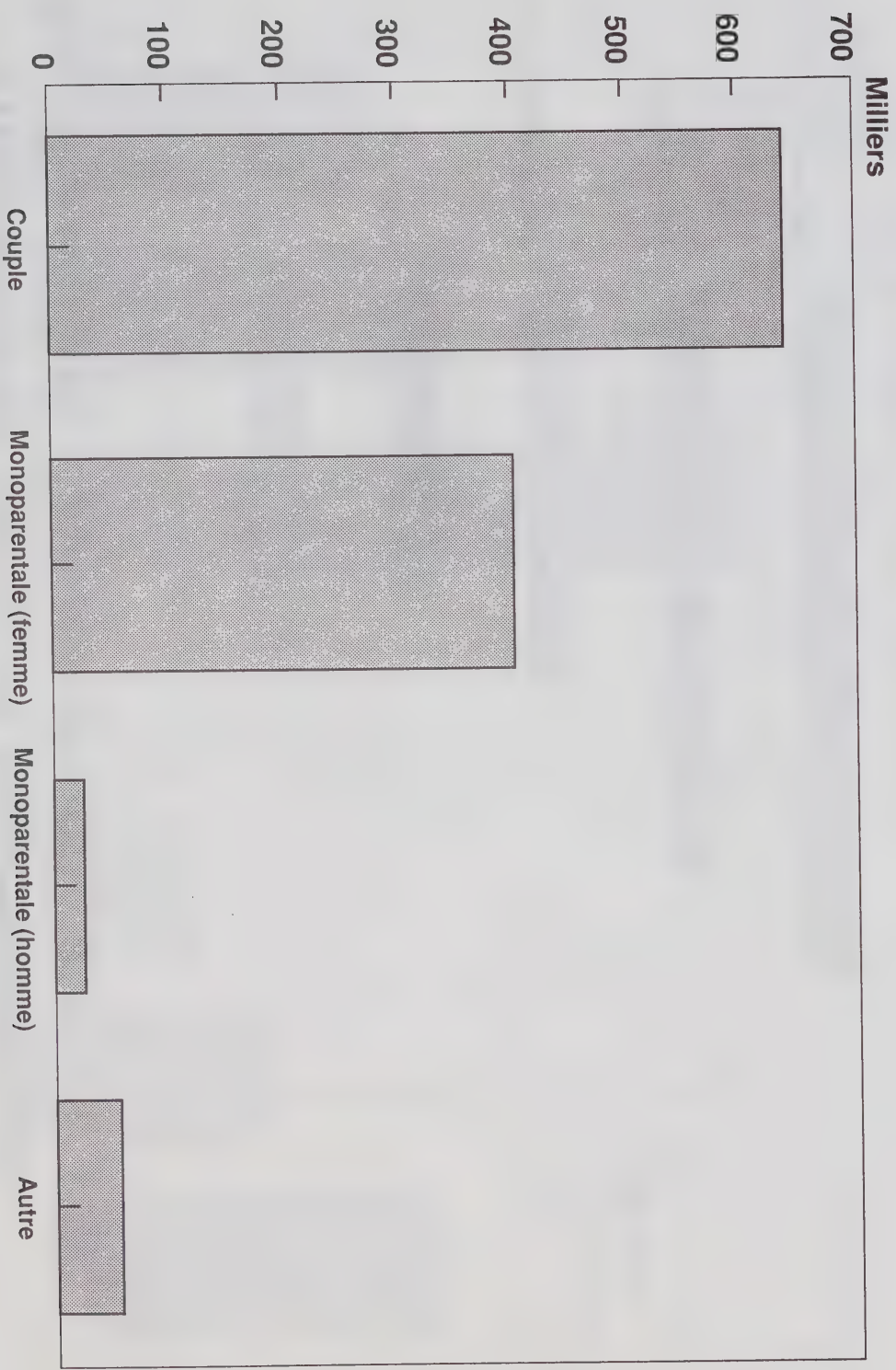
Richard Shillington, de Tristat Ressources, a modélisé les options de prestations pour enfants et, avec l'aide de David Ross, m'a aidé à les élaborer.

RÉFORME DES PRESTATIONS POUR ENFANTS

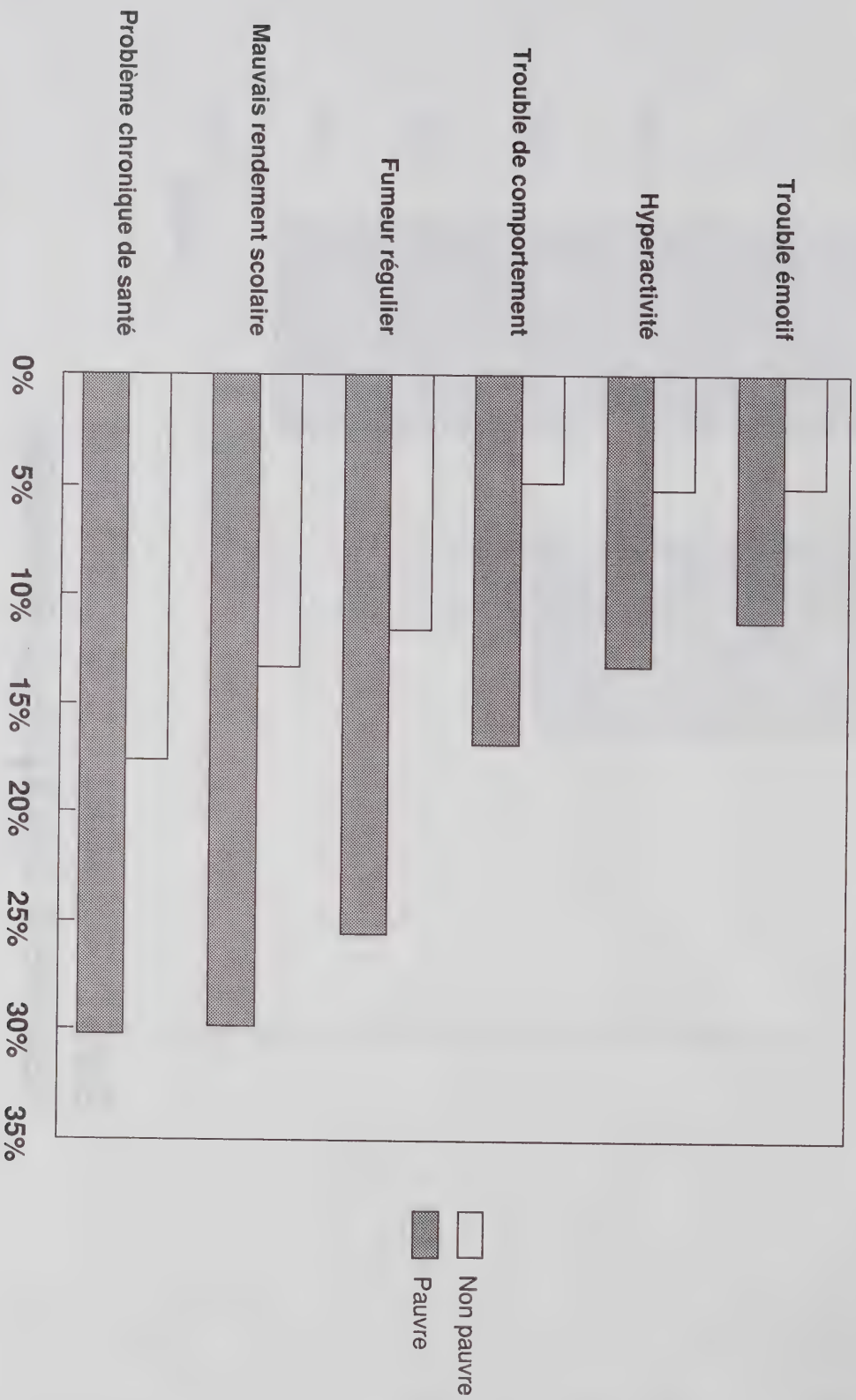
RAPPORT PRÉPARÉ À L'INTENTION DU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

Ken Battle
Juillet 1990

Nombre d'enfants pauvres par genre de famille, 1986

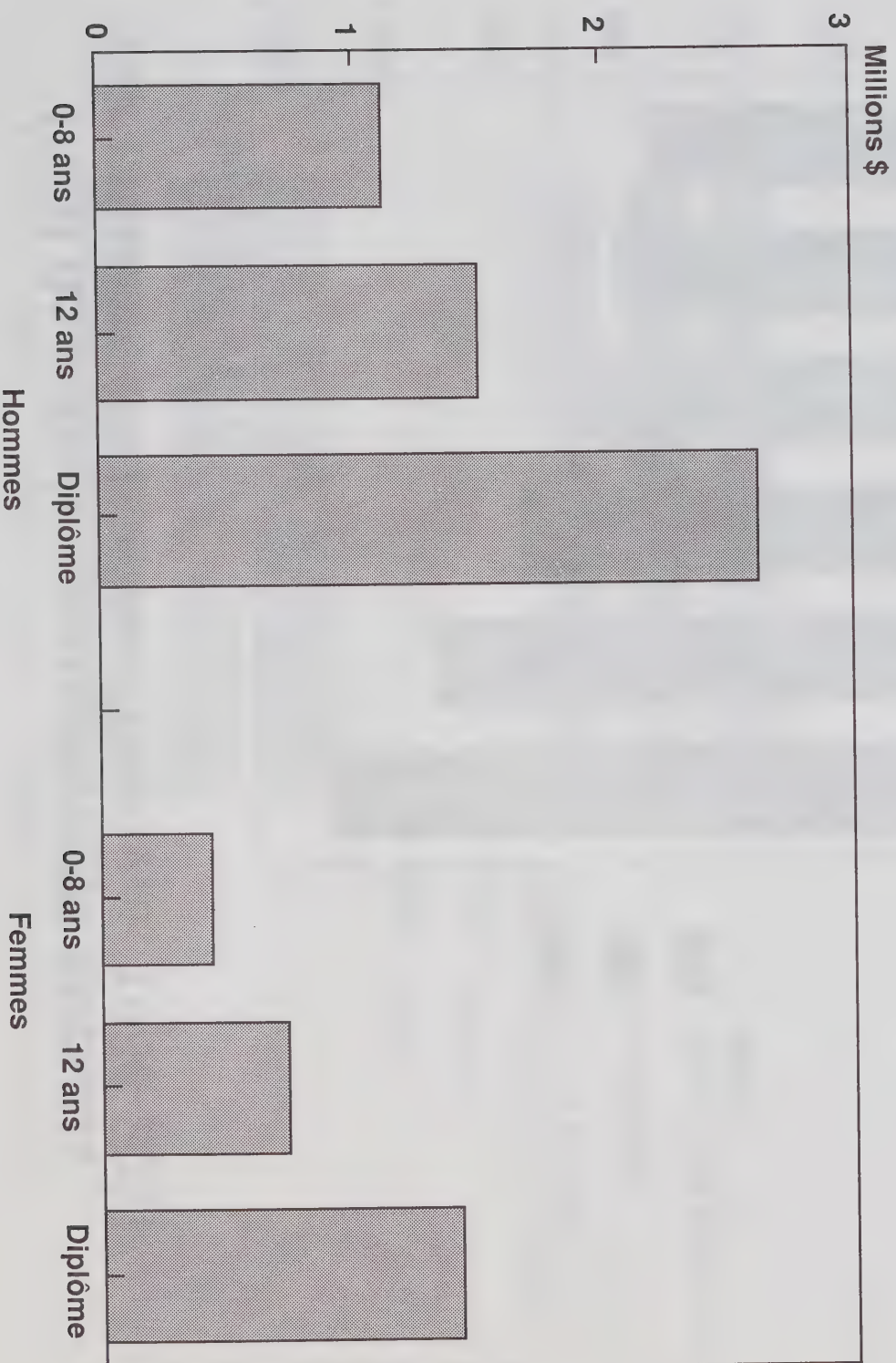


Fréquence de certaines caractéristiques chez les enfants pauvres et non pauvres, 1983

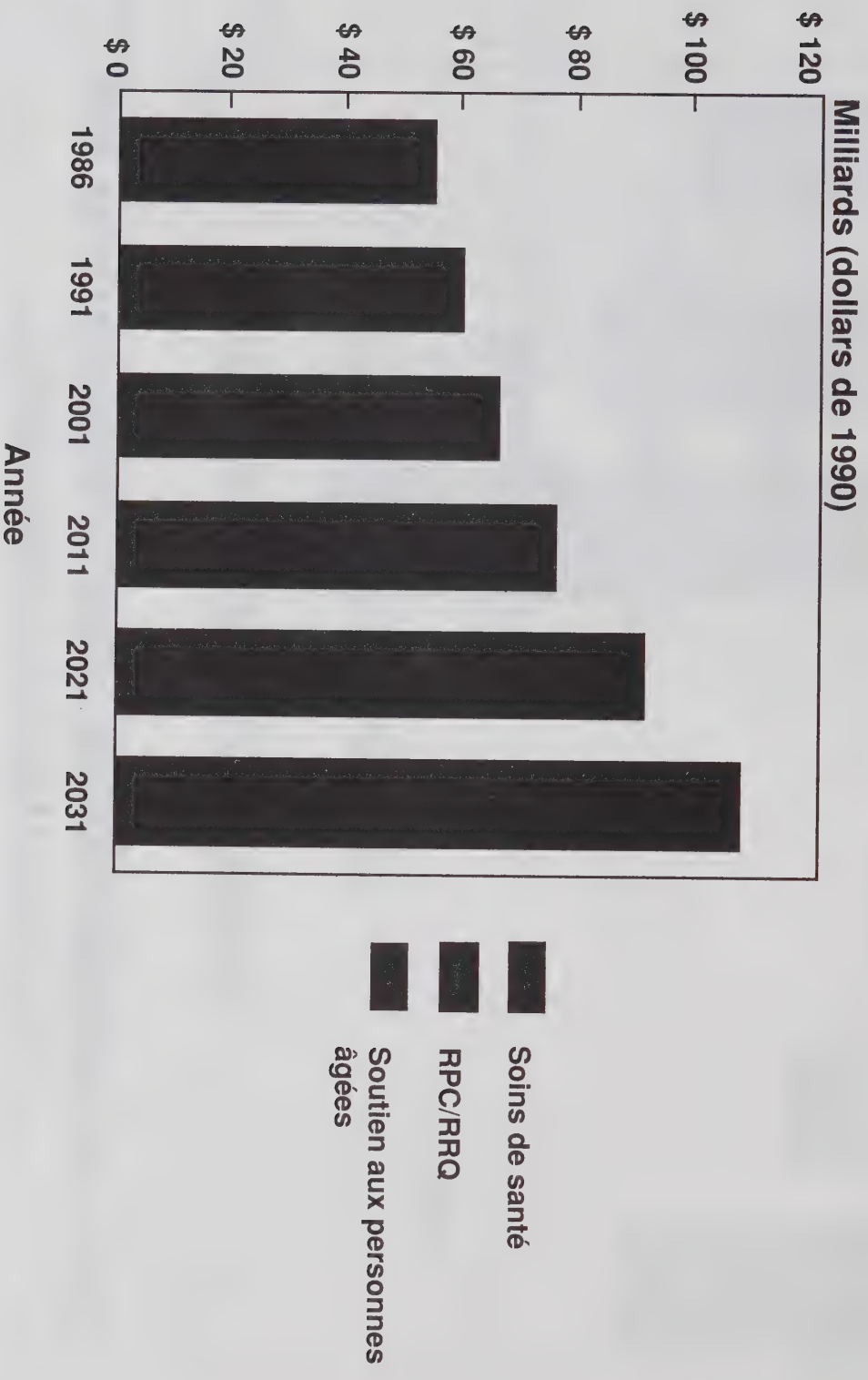


Source: Étude sur la santé des enfants en Ontario

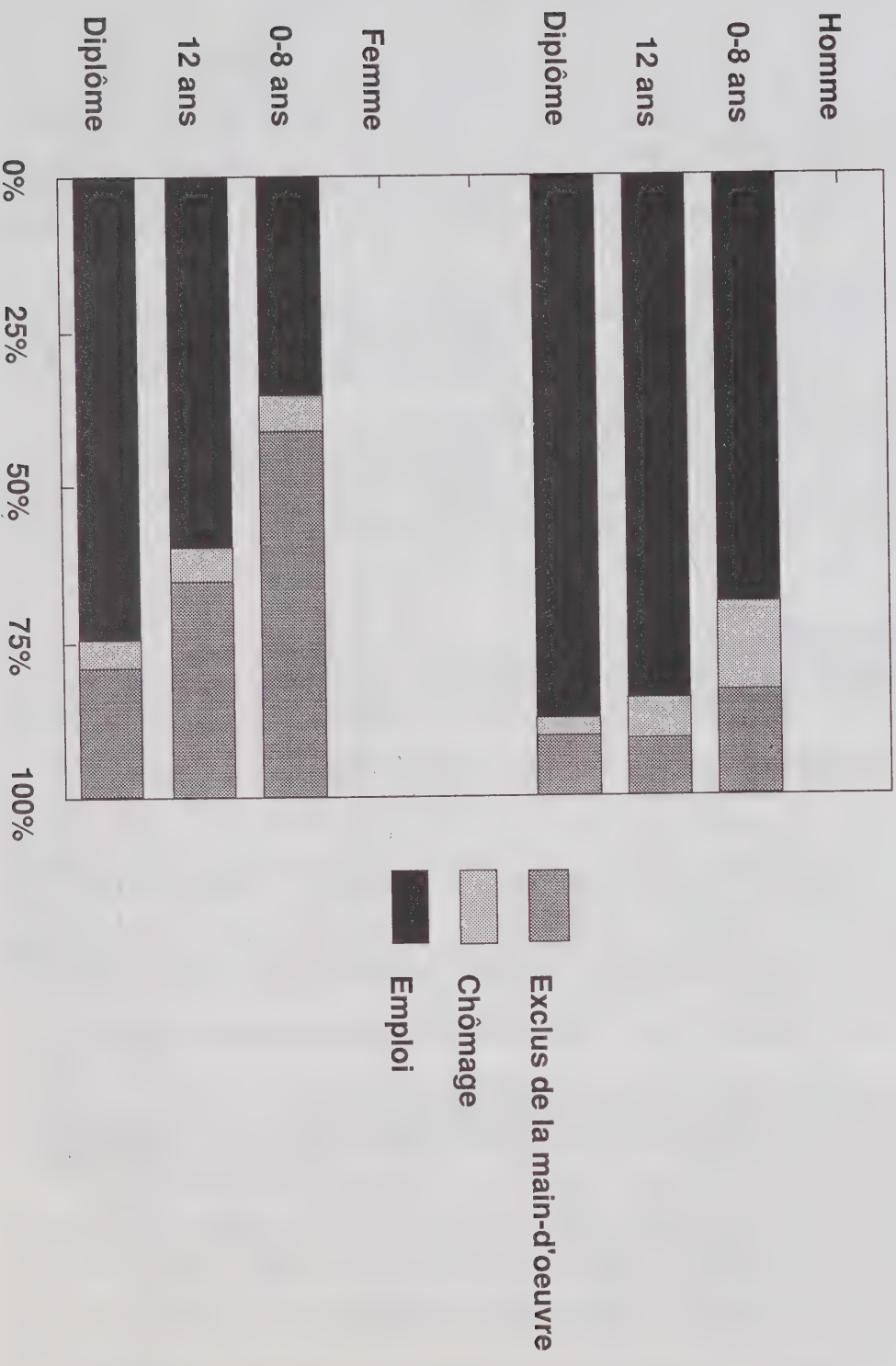
Évaluation du revenu à vie par degré de scolarité et sexe, dollars de 1990



Coût de certains programmes sociaux par membre de la main-d'oeuvre, 1986-2031



Pourcentage du temps passé dans les situations de main-d'oeuvre, 25-64 ans, par degré de scolarité et par sexe



29. En limitant la «durée de vie» à la période 25-65 ans, d'aucuns pourraient croire qu'on réduit ainsi indûment les revenus et la contribution publique des moins scolarisés, puisque ceux-ci passeront un peu plus d'années au sein de la main-d'oeuvre active que les plus scolarisés. En fait, c'est l'inverse qui est vrai, puisque les revenus supérieurs des plus scolarisés compensent largement pour le plus grand nombre d'années à revenus inférieurs que les moins scolarisés passent sur le marché du travail. Ainsi, la plupart des diplômés du secondaire arrivent sur le marché du travail entre 18 et 23 ans, comparativement aux décrocheurs qui cherchent du travail entre 16 et 18 ans. Cependant, les années supplémentaires de revenu potentiel du décrocheur (années marquées aussi par de plus grandes périodes de chômage) avant l'âge de 25 ans n'annulent pas les revenus supérieurs des diplômés du secondaire au cours des années où ils travaillent avant l'âge de 25 ans.

30. *Financial Post*, éditorial du 5 avril 1990.

31. Conseil économique du Canada, *Cinquième révision annuelle*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, chapitre 6.

32. Sénat du Canada, *La pauvreté au Canada*, Information Canada, Ottawa, 1971.

16. M. McCormick, *ouvr. cit.*

17. Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, *oeuvre citée*.

18. Agnes Higgins, Paul Pencharz, Denise Milkolainis et Sheila Dubois, «Impact of the Higgins Nutrition Intervention Program on Birth Weight: A Within-Mother Analysis», *Journal of the American Dietetic Association*, août 1989.

19. *Ontario Child Health Study: Summary of Initial Findings*, 1986, publié par le ministère de la Communauté et des Services sociaux de l'Ontario, Queens Park, Toronto.

20. M.C. Lepage et coll. *La mortalité et la morbidité périnatales et infantiles*, gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.

21. Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, «Low Birth Weight and Poverty», mémoire présenté au comité du Sénat étudiant la pauvreté chez les enfants, 3 avril 1990.

22. *A Choice of Futures: Canada's Commitment to its Children*, préparé par le Child Welfare Group, 1988.

23. Chiffres mis à jour fournis par les fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada.

24. G. Radwanski, *Ontario Study of the Relevance of Education, and the Issue of Dropouts*, ministère de l'Éducation de l'Ontario, 1987. Les deux évaluations de cette étude, limitée à l'Ontario, étaient de 30 et 33 p. 100 respectivement.

25. Radwanski, *ouvr. cit.*

26. L'enquête sur les finances des consommateurs est une importante enquête menée chaque année par Statistique Canada. Elle porte sur environ 37 000 ménages. Les principales conclusions en sont publiées chaque année dans *Distribution du revenu par tranche au Canada*, mais l'analyse plus détaillée qui suit est le résultat de calculs réalisés à partir des bandes de microdonnées.

27. Techniquement, le revenu gagné est la variable qui rend le mieux compte de la productivité, et non le revenu total. Cependant, au Canada, le revenu gagné représente pratiquement 90 p. 100 du revenu total. Par conséquent, le revenu total est un équivalent raisonnable du revenu gagné et de la productivité.

28. Une remarque importante concernant notre méthode d'évaluation : les estimations concernant l'emploi, le revenu, les contributions aux recettes publiques et aux prestations de sécurité du revenu reçu sont fondées sur la situation de l'emploi en 1986. Cette année-là, le taux de chômage s'établissait à 9,5 p. 100, ce qui se compare à une moyenne de 9,3 p. 100 pour les années 1980. Il est difficile de prévoir les taux de chômage au cours des 20 prochaines années. Sachant que les décrocheurs trouvent plus difficilement de l'emploi lorsque le chômage est élevé, si celui-ci est inférieur au taux de 9,5 p. 100 projeté pour les 20 prochaines années, nos évaluations de revenu, d'emploi et de contributions aux recettes publiques pour les décrocheurs seront alors relativement faibles. Par ailleurs, si le taux de chômage dépasse les 9,5 p. 100 au cours des 20 prochaines années, ces estimations seront exagérées par rapport aux travailleurs plus scolarisés.

NOTES ET RENVois

1. Pour les plus récentes évaluations par Statistique Canada, voir *Distribution des revenus par tranche au Canada 1988*, Statistique Canada, Ottawa, 1989.
2. Une certaine confusion a été créée par ceux qui ont utilisé la version 1978 des seuils de Statistique Canada. Ces seuils ont été révisés en 1986. Néanmoins, même en utilisant les seuils de 1978, le nombre d'enfants de moins de 16 ans en situation de pauvreté s'élève à 875 000; en ajoutant les enfants autochtones vivant sur les réserves, ce chiffre passe à environ 915 000. Si l'on additionne ensuite les enfants à charge âgés de 16 et 17 ans, le total dépasse aujourd'hui le million.
3. Ernest Akyeampong, «Working for the Minimum Wage», *Perspectives sur la main-d'oeuvre et le revenu*, Statistique Canada, hiver 1989.
4. Agriculture Canada, *Rapport sur le prix au détail des aliments*, 16 février 1990.
5. Denise Avar et Louise Hanvey, *The Health of Canada's Children*, Canadian Institute of Child Health, Ottawa, 1989.
6. Nova Scotia Nutrition Council. Information contenue dans un mémoire présenté au Comité du Sénat sur la pauvreté chez les enfants, le 10 avril 1990.
7. Résultats d'une enquête menée par l'Inter-Agency Group, une coalition de personnes qui travaillent pour divers organismes de services sociaux, d'éducation et de loisirs à Winnipeg. Signales dans le *Winnipeg Free Press*, décembre 1989.
8. Rapport sur les banques alimentaires préparé par le Comité permanent du Parlement de l'Ontario sur le développement social, publié le 23 avril 1990.
9. La plupart des renseignements sur les problèmes de santé des enfants sont tirés de deux abrégés de recherche : Avar et Hanvey, *The Health of Canada's Children*, et le mémoire présenté au Comité du Sénat par la Canadian Coalition for the Prevention of Developmental Disabilities, le 3 avril 1990.
10. Les données ici proviennent de l'*Enquête sur la santé et les limites d'activité*, 1986, de Statistique Canada. Les résultats mentionnés sont extraits de la présentation faite au comité de la Chambre des communes sur la pauvreté par M. Russell Wilkins, chercheur à Statistique Canada, le 21 février 1990.
11. Wilkins, *ouvr. cit.*
12. Wilkins, *ouvr. cit.*
13. C. Colin et H. Desrosiers, *Nature égaux et en santé*, gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.
14. C. Colin et H. Desrosiers, *ouvr. cit.*
15. M. McCormick, «The Contribution of low birth weight to infant mortality and childhood morbidity», *New England Journal of Medicine*, p. 312, 1985.

Au cours des décennies 1960 et 1970, on a concentré les efforts pour réduire le taux très élevé de pauvreté chez les Canadiens âgés. Une bonne partie de ce mouvement fut enclenchée par le rapport annuel du Conseil économique du Canada en 1968, qui faisait ressortir toute l'étendue de la pauvreté chez les personnes âgées.³¹ En réaction à ce rapport, le Sénat créa un comité spécial sur la pauvreté présidé par le sénateur David Croll.³² Les conclusions largement divulguées de ce comité vinrent corroborer plus en détail les révélations du Conseil économique. Parmi les nombreuses améliorations proposées, le Comité du Sénat recommandait l'établissement d'une forme de revenu annuel garanti pour aider à résoudre le problème de la pauvreté au Canada.

Un revenu garanti pour tous les groupes d'âge n'a pu être établi au Canada, mais l'augmentation des prestations versées aux personnes âgées a permis de réduire le taux de pauvreté chez les ménages âgés de 37,8 p. 100 en 1973 à 29,4 p. 100 en 1988. Par contre, au cours de la même période, le taux de pauvreté pour l'ensemble des ménages canadiens ne s'améliorait guère, reculant même de 20,6 p. 100 à 20,0 p. 100. Les personnes âgées ont donc vu leur situation économique s'améliorer considérablement par rapport aux autres Canadiens.

Le Canada doit maintenant accorder aux enfants le même genre de soutien durable qu'il a offert aux personnes âgées. Si le sens de l'équité et de la justice ne suffit pas à motiver la plupart des Canadiens pour qu'ils appuient les efforts visant à éliminer la pauvreté des enfants, peut-être alors leur intérêt les y poussera-t-il. Car on sait maintenant que si la pauvreté se maintient au niveau actuel chez les enfants, il nous sera extrêmement difficile de maintenir la compétitivité économique nécessaire en cette fin de siècle. Il deviendra alors impossible de conserver les régimes de retraite et de santé. Le Canada ne sera plus en mesure de gaspiller sa plus importante ressource économique : ses enfants. Si en 2010, le pays n'a pas encore réussi à tirer le maximum de sa population qui ne cesse de rétrécir, il pourrait bien se retrouver incapable de soutenir la concurrence mondiale. Et partant, incapable d'assurer aux retraités le niveau de vie auquel ils ont droit de s'attendre.

TABLEAU 15

**COÛT DE CERTAINS AVANTAGES SOCIAUX,
CALCULÉ POUR CHAQUE MEMBRE DE LA MAIN-D'OEUVRE,
DOLLARS DE 1990, POUR LA PÉRIODE 1991-2031**

Année	PV/SRG/Act	RPC/RRQ	Soins de santé	Total
1991	1 100	700	2 700	4 500
2001	1 300	900	2 900	5 100
2011	1 500	1 100	3 200	5 800
2021	2 000	1 300	3 700	7 000
2031	2 600	1 500	4 200	8 300

Source : Les calculs des auteurs se fondent sur les projections de la population et de la main-d'oeuvre tirées de Denton et Spencer, *ouvr. cit.*; les taux de cotisation au RPC/RRQ sont ceux prévus par la législation jusqu'en 2011 et sont augmentés par la suite de 11 p. 100, conformément aux recommandations des actuaires. Les coûts totaux de santé sont ceux prévus par H. Messenger et B. Powell, «The Implications of Canada's Aging Society on Social Expenditures», dans *Aging In Canada*, édition V. Marshall, Markham: Fitzhenry et Whiteside, 1987.

TABLEAU 14
PROPORTION D'ENFANTS ET DE PERSONNES ÂGÉES
PAR RAPPORT À LA POPULATION ET À LA MAIN-D'OEUVRE
ACTIVE PRÉVUES AU CANADA, 1986-2031

0-19 ANS				65 ANS ET PLUS			
Année	Nbre	% de la population	% de la main-d'oeuvre	Nbre	% de la population	% de la main-d'oeuvre	%
1986	7 392	28,9	57,3	2 738	10,6	21,2	
1991	7 389	27,6	53,7	3 154	11,8	22,9	
2001	7 273	25,5	48,2	3 837	13,4	25,4	
2011	6 717	22,7	43,6	4 578	15,4	29,7	
2021	6 506	21,4	44,0	6 018	19,9	40,7	
2031	6 262	20,7	44,5	7 383	24,5	52,4	

Source : Adapté de Frank Denton et Byron Spencer, «Population Change and the Future Labour Force», janvier 1987. Document d'information pour l'étude réalisée récemment dans le cadre de l'examen de la démographie et de ses conséquences sur la politique économique et sociale, entreprise par Santé et Bien-être social Canada. Remarquer que les chiffres de la colonne «Pourcentage de la main-d'oeuvre» ne sont pas les proportions projetées de ces groupes d'âge au sein de la main-d'oeuvre, mais simplement les pourcentages qu'ils représentent par rapport à la main-d'oeuvre.

Cette évolution, combinée à une plus grande concurrence internationale et à notre inaptitude croissante à nous protéger contre les forces internationales, nous impose d'accorder priorité à la meilleure éducation possible de nos enfants et au développement des ressources humaines. Le Canada, notamment en ce qui touche ses régimes de santé et de retraite, ne pourra tout simplement pas se permettre de laisser 16 p. 100 de ses enfants dans la pauvreté, avec tout ce que cela entraîne de faible scolarisation et d'incompétence de la main-d'oeuvre.

Le tableau 15 présente les coûts prévus par travailleur de trois séries de programmes sérieusement touchés par le vieillissement de la population : la première comprend les prestations versées aux personnes âgées et financées par les impôts, soit la pension de vieillesse (PV), le supplément de revenu garanti (SRG) et l'allocation au conjoint (ACt); la deuxième série comprend le régime de pension du Canada (RPC) et le régime des rentes du Québec (RRQ), dont les cotisations proviennent des employeurs et des employés; et la dernière, les programmes de santé publics.

Les sommes figurant au tableau 15 indiquent le coût prévu pour chaque travailleur en dollars constants de 1990. Le coût total supporté par chaque membre de la main-d'oeuvre, pour les trois séries de programmes, augmente de 4 500 \$ en 1991 à 8 300 \$ en 2031. Donc, si le travailleur d'aujourd'hui payait le même prix que devront payer ses enfants, il lui en coûterait 3 800 \$ de plus. En dollars d'aujourd'hui, le coût total des trois séries de programmes passera d'environ 59 milliards de dollars à quelque 109 milliards. Cet accroissement du fardeau souligne l'importance de s'assurer que tous les futurs membres de la main-d'oeuvre soient les plus productifs possible.

Dans un éditorial récent, le *Financial Post* citait l'économiste réputé de Harvard, Robert Reich :

«Tous les facteurs de production autres que la compétence humaine peuvent être reproduits partout dans le monde. Actuellement, le capital traverse librement les frontières internationales, à tel point que son coût dans les différents pays est de plus en plus semblable. On peut construire partout des usines ultra modernes. Les plus récentes technologies passent des ordinateurs d'un pays à ceux d'un autre. Tout est interchangeable...tout, sauf une chose, la partie la plus importante, l'élément unique d'une nation : sa main-d'œuvre.»³⁰

Avec sa population qui vieillit, quelle sera la place du Canada dans cette concurrence internationale? Des projections sur la population et la main-d'œuvre, réalisées pour le compte du gouvernement, indiquent que la proportion du groupe des 0-19 ans (nos futurs travailleurs), exprimée en pourcentage de la main-d'œuvre, chutera de 57,3 p. 100 en 1986 à 43,6 p. 100 en 2011, tandis que la proportion de personnes âgées augmentera de 21,2 p. 100 à 29,7 p. 100 (voir tableau 14). Et ce déséquilibre s'accentuera dans les années subséquentes. Vers l'an 2025, le nombre de personnes âgées au Canada rattrapera celui des jeunes gens et le dépassera rapidement par la suite. En 2031, il y aura une personne âgée pour une fraction seulement d'un futur travailleur (0,84), comparativement à 2,7 jeunes personnes pour chaque personne âgée il y a quelques années (1986).

Pour ce qui est de la situation actuelle, chaque personne âgée était soutenue en 1986 par presque cinq membres de la main-d'œuvre active, mais en 2011, ce chiffre tombera à quatre puis à deux en 2031. Cette spectaculaire évolution se réalisera en un laps de temps relativement court, soit 40 ans. L'impact structurel de ce phénomène sur l'économie future du Canada ne peut être surestimé.

Le tableau 13 montre les effets probables de l'élimination du décrochage pour cause de pauvreté sur la condition de la main-d'oeuvre. Si les décrocheurs atteignaient le niveau moyen de scolarité, le nombre d'années d'emploi des femmes augmenterait de deux ans environ, et le nombre d'années qu'elles passent hors de la main-d'oeuvre active diminuerait d'autant. Pour les deux sexes combinés, le gain d'emploi au cours des vingt prochaines années dépasserait un quart de million d'années (260 000), ce qui, pour fins de comparaison, équivaut au nombre de personnes employées au Nouveau-Brunswick.

TABLÉAU 13

**ÉVALUATION DE LA MODIFICATION INDIVIDUELLE ET TOTALE
DU COMPORTEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE,
ATTRIBUABLE À L'ÉLIMINATION DU DÉCROCHAGE POUR CAUSE DE PAUVRETE,
POUR LA PÉRIODE 1990-2010, PAR SEXE**

Individu à vie		Total à vie		Total à vie	
Homme	Femme	Homme	Femme	Combiné	
Nombre d'années :					
0,9	1,8	88 000	172 000	260 000	
-0,6	-0,2	-56 000	-17 000	-73 000	
Chômage					
-0,3	-1,6	-32 000	-155 000	-187 000	
Exclusion de la main-d'oeuvre active					

Source : Voir tableau 9.

Le nombre total d'années de chômage diminuerait de 73 000. Nous avons calculé que tous les décrocheurs ajoutent 1,4 p. 100 au taux de chômage national lorsque ce dernier est de l'ordre de 7 à 8 p. 100. Quant aux décrocheurs pour cause de pauvreté, ils sont responsables d'environ 0,2 point de pourcentage de ce taux. L'élimination du décrochage pour cause de pauvreté réduirait donc en permanence de 0,2 point de pourcentage le taux de chômage national.

En conclusion, il faut noter que nous avons limité notre étude à l'examen des effets de la pauvreté sur le décrochage scolaire seulement. Nous n'avons pas examiné la possibilité que la pauvreté réduise les chances des enfants pauvres d'obtenir une éducation postsecondaire.

**V. LA NÉCESSITÉ D'UNE MAIN-D'OEUVRE BIEN FORMÉE DANS UN CONTEXTE DE
VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION**

Il est aisé de prévoir qu'au tournant du siècle la perpétuation du problème de la pauvreté chez les enfants, combinée au vieillissement de la population, exacerbera les problèmes structurels de l'économie canadienne. Parmi ces problèmes, mentionnons une main-d'oeuvre relativement restreinte et incomplètement formée; une baisse du niveau de vie et de graves préoccupations concernant l'intégrité des programmes de santé et des régimes de retraite au Canada. Ces conséquences seront inévitables si les tendances démographiques actuelles et le niveau de pauvreté chez les enfants se combinent à l'interdépendance et à la concurrence croissantes des économies mondiales.

d'assurance-chômage de 6 600 \$. En multipliant ces sommes individuelles par les 93 500 décrocheurs projetés de 1990 à 2010, on arrive à un total de 14 milliards de dollars qui pourraient être gagnés en revenus et à 620 millions de dollars qui pourraient être économisés en prestations d'assurance-chômage.

TABLEAU 12

ÉVALUATION DE CERTAINS GAINS ÉCONOMIQUES INDIVIDUELS ET TOTAUX RÉSULTANT DE L'ÉLIMINATION DU DÉCROCHAGE POUR CAUSE DE PAUVRETÉ POUR LA PÉRIODE 1990-2010, PAR SEXE, EN DOLLARS 1990

	Individu à vie		Total à vie		Total à vie
	Homme	Femme	Homme	Femme	Combiné
En millions de dollars					
Revenu	149 000	97 000	14 000	9 000	23 000
Impôt sur le revenu :					
Fédéral	33 000	17 000	3 100	1 500	4 600
Provincial	17 000	10 000	1 600	1 000	2 600
Taxe à la consommation :					
Fédérale	3 300	2 800	310	260	570
Provinciale	3 300	2 800	310	270	580
Assurance-chômage :					
Cotisations	900	1 500	80	140	220
Prestations	-6 600	-420	-620	-40	-660
Aide sociale	-3 800	-3 800	-350	-360	-710

Source : Voir le tableau 9.

La dernière colonne combine les avantages hypothétiques qu'une scolarité moyenne accorderait aux décrocheurs, hommes et femmes, au cours des vingt prochaines années. Les revenus (utilisés comme mesure approximative de la contribution à la production totale du Canada) seraient supérieurs de 23 milliards de dollars si les décrocheurs pour cause de pauvreté atteignaient un degré de scolarité moyen. Les impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux augmenteraient de 7,2 milliards de dollars et les taxes à la consommation de 1,15 milliard de dollars. Les cotisations à l'assurance-chômage augmenteraient de 220 millions de dollars et les prestations diminueraient de 660 millions de dollars. Les paiements d'aide sociale diminueraient de 710 millions de dollars.

Les avantages perdus par la société sont importants. Si l'on ne considère que le solde du secteur public, les coûts sont considérables. En additionnant les recettes publiques ainsi obtenues par l'élimination des décrocheurs pour cause de pauvreté aux économies réalisées dans les programmes d'assurance-chômage et d'aide sociale, on arrive à un total de 9,9 milliards de dollars. En outre, on doit ajouter les 23 milliards de dollars de contributions à la production de la nation, mesurées en revenus perdus. Le coût pour la société s'élèverait donc approximativement à 33 milliards de dollars (pour fins de comparaison, il s'agit d'une somme équivalant au déficit budgétaire annuel du gouvernement).

cherche à déterminer le nombre d'enfants pauvres qui devraient décrocher d'ici à l'an 2010. La combinaison des données des deux étapes permet d'obtenir une évaluation de certaines des conséquences économiques du décrochage scolaire des enfants pauvres pour la société.

Pour réaliser ce genre d'évaluation, il faut avancer une série d'hypothèses. Vu l'absence de données d'orientation, certaines de ces hypothèses sont affaire de jugement. Le cas échéant, on a tenté d'établir à la baisse les coûts du décrochage pour la société afin de produire une évaluation plus prudente.

La méthode d'évaluation est assez simple. On a postulé des proportions de décrochage de 27 p. 100 globalement et de 45 p. 100 pour les enfants pauvres, en se basant sur les données établies. Ces taux ont ensuite été réduits de 15 p. 100, soit le pourcentage de ceux qui obtiendraient un diplôme d'études secondaires ultérieurement. On ne présume pas que tous les décrocheurs pauvres quitteront l'école uniquement à cause de leur pauvreté, puisque des écoliers non pauvres décrochent aussi. En s'appuyant sur la différence connue des taux de décrochage chez les enfants pauvres et non pauvres, on a évalué le nombre de décrocheurs en excluant les enfants pauvres. La différence entre ce chiffre et le nombre réel de décrocheurs chez tous les enfants représente le nombre de décrocheurs pour motif de pauvreté seulement. Il s'ensuit que même si 23 p. 100 de tous les décrocheurs sont pauvres, on ne peut raisonnablement attribuer à la pauvreté que 11 p. 100 de ces décrochages. Les autres auraient probablement décroché quelles que soient leurs conditions de revenu. La dernière hypothèse, bien étayée, veut que les hommes et les femmes décrochent en proportion à peu près égale.

Les projections démographiques de Statistique Canada ont servi à obtenir le nombre d'enfants qui devraient être dans le groupe d'âge des 15-19 ans entre 1990 et 2010. Le nombre réel de ce groupe d'âge du niveau secondaire variera de 362 000 à 380 000 par année, au cours des vingt prochaines années. En se fondant sur les hypothèses indiquées dans le paragraphe précédent, on a évalué à 11 000 par année le nombre de décrocheurs pour motif de pauvreté seulement. Sur vingt ans, le nombre de décrocheurs s'élèverait donc à 220 000; en tenant compte des 15 p. 100 qui termineraient plus tard leurs études secondaires, on obtiendrait un total net de 187 000 décrocheurs.

Afin d'évaluer les coûts économiques imputables à ces 187 000 décrocheurs, il est nécessaire de prévoir le degré de scolarité que devrait raisonnablement atteindre ceux qui n'ont pas grandi dans des familles pauvres. C'est-à-dire, s'ils ne décrochaient pas, quels seraient leurs revenus à vie, leurs dossiers d'emploi, les impôts payés, les prestations de sécurité du revenu reçu, etc.?

À cette fin, on a supposé qu'ils atteindraient le degré moyen de scolarité des Canadiens non pauvres dans le groupe de référence des 25-34 ans (prendre un groupe de référence plus vieux au moment où l'on relève les normes d'éducation aurait établi un degré de scolarité trop faible pour les projections dans le futur). Le degré de scolarité moyen obtenu est légèrement supérieur à 13 années. Il s'agit du repère utilisé pour comparer le rendement économique des 187 000 décrocheurs prévus avec celui qu'ils auraient obtenu s'ils n'avaient pas décroché.²⁹ Les résultats sont présentés au tableau 12.

Le tableau 12 montre le revenu en dollars que les décrocheurs pour cause de pauvreté auraient probablement gagné s'ils avaient atteint le degré de scolarité moyen. Il est à noter que les deux premières colonnes qui concernent des individus sont en centaines et en milliers de dollars, tandis que les trois dernières colonnes se rapportant aux effets totaux sont en centaines de millions et en milliards de dollars. Dans les colonnes «Individu à vie», on peut voir notamment que les décrocheurs auraient augmenté leurs revenus à vie de 149 000 \$ et réduit leur dépendance à l'égard des prestations

TABEAU 11
ÉVALUATION DES PRESTATIONS DE SÉCURITÉ DU REVENU À VIE
INDIVIDUELLES REÇUES ENTRE 25 ET 65 ANS, PAR DEGRÉ
DE SCOLARITÉ ET SEXE, DOLLARS 1990

Scolarité	0-8 ans		12 ans		Diplôme	
Hommes						
Aide sociale	47 000	19 000		\$	15 000	\$
Prestations d'AC	60 000	30 000			14 000	
Femmes						
Aide sociale	41 000	13 000		12 000		
Prestations d'AC	21 000	21 000		20 000		

Source : Voir tableau 9.

Chez les travailleurs, l'effet de la scolarité sur les prestations d'assurance-chômage est encore plus marqué. Les décrocheurs obtiennent quatre fois plus de prestations que les diplômés. Ceux qui comptent 12 années de scolarité dépendent moins de l'assurance-chômage, et moins encore des prestations d'aide sociale. Chez les femmes, la scolarité a peu d'effet sur les prestations d'assurance-chômage reçues à vie. Cela s'explique surtout par le fait que les femmes peu scolarisées risquent quatre fois plus que les hommes (tableau 9) d'être exclues de la main-d'œuvre active et, par conséquent, de ne pas avoir cotisé à l'assurance-chômage.

IV. CE QUE COÛTE À L'ÉCONOMIE LE DÉCROCHAGE DES ENFANTS PAUVRES

Nous venons d'évaluer l'effet à vie que les différents degrés de scolarité risquent d'avoir sur le revenu, l'emploi, les contributions aux recettes gouvernementales et le versement de certaines prestations de sécurité du revenu. Ces évaluations concernaient l'effet sur les particuliers et ne tenaient pas compte de la pauvreté. On nous a demandé d'aller un peu plus loin et d'évaluer la proportion de recettes et de revenus perdus, ainsi que l'accroissement des coûts publics attribuables au décrochage dû à la pauvreté; puis de calculer les coûts totaux de ce décrochage et de l'évaluer jusqu'à l'an 2010. Cette projection se justifie, parce que les coûts d'une faible scolarité sont cumulatifs et durent toute la vie. Lorsqu'une personne a décroché, son avenir au sein de la main-d'œuvre et ses revenus futurs sont assez prévisibles.

On sait qu'extrapoler vingt ans à l'avance pose des problèmes. De nombreuses modifications peuvent survenir qu'on ne peut prévoir actuellement et qui invalideront les estimations. On doit donc ici s'attarder moins à la valeur absolue des chiffres qu'aux valeurs relatives associées aux différents degrés de scolarité. Cela signifie, par exemple, que l'évaluation des revenus à vie d'un scolarisé moyen sera moins fiable que la *différence* entre un revenu moyen et le revenu d'un décrocheur. Par conséquent, en interprétant ce qui suit, on doit mettre l'accent sur la grandeur relative et non absolue des estimations. La première étape de cet exercice de projection et d'estimation consiste à évaluer la proportion des effets économiques du décrochage scolaire provoqué uniquement par la pauvreté. La deuxième étape

TABLEAU 10

ÉVALUATION DES COTISATIONS ET IMPÔTS À VIE INDIVIDUELS VERSÉS
ENTRE 25 ET 65 ANS, PAR DEGRÉ DE SCOLARITÉ ET SEXE, DOLLARS 1990

Scolarité	0-8 ans		12 ans		Diplôme	
Hommes	Impôt sur le revenu fédéral	133 000	220 000	447 000		\$
	Taxes fédérales à la consommation	56 000	66 000	93 000		
	Impôt sur le revenu provincial	92 000	134 000	281 000		
	Taxes prov. à la consommation	56 000	64 000	91 000		
	Cotisations à l'AC	14 000	19 000	22 000		
	Femmes					
	Impôt sur le revenu fédéral	26 000	72 000	195 000		\$
Femmes	Impôt sur le revenu fédéral	26 000	72 000	195 000		
	Taxes fédérales à la consommation	20 000	28 000	48 000		
	Impôt sur le revenu provincial	18 000	45 000	134 000		
	Taxes prov. à la consommation	19 000	28 000	48 000		
	Cotisations à l'AC	4 000	10 000	17 000		
	Source : Voir le tableau 9.					

L'homme moyen comptant moins de neuf années de scolarité versera environ 14 000 \$ au régime d'assurance-chômage sur une période de 40 ans de travail, contre 22 000 \$ pour un diplômé universitaire. Pour une décrocheuse, la cotisation à vie à l'AC s'établit à 4 000 \$ contre plus de quatre fois cette somme pour une diplômée universitaire (17 000 \$).

c) L'ACCROISSEMENT DES PRESTATIONS DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Les personnes qui ont moins de neuf années de scolarité recevront davantage d'argent de l'aide sociale et de l'assurance-chômage au cours de leurs quarante années de vie active. Le tableau 11 montre que chez les hommes comme chez les femmes, les décrocheurs recevront au delà de trois fois plus de prestations d'aide sociale que les diplômés universitaires. En fait, une scolarité de 12 années réduit sensiblement la dépendance de l'aide sociale.

main-d'œuvre. Comme pour les données sur le revenu à vie, le degré de scolarité produit des différences plus importantes chez les femmes que chez les hommes. Cela est principalement attribuable au fait que les décrocheuses risquent plus que leurs homologues masculins d'être exclues complètement de la main-d'œuvre. Une décrocheuse passe en moyenne 23,2 (58,0 p. 100) de ses 40 années de travail à l'extérieur de la main-d'œuvre active, tandis qu'un décrocheur type n'en passe que 6,6 années (16,5 p. 100). Entre 25 et 65 ans, les femmes qui ont un diplôme universitaire travailleront 2,1 fois plus (d'années que les décrocheuses. Chez les hommes, le coefficient de différence n'est que de 1,3 fois. Mais les hommes comme les femmes qui comptent moins de neuf années de scolarité passeront beaucoup plus de temps au chômage ou à l'extérieur de la main-d'œuvre active que les personnes qui comptent 12 années de scolarité ou sont diplômées d'université.

Il importe de souligner que le fait d'être hors de la main-d'œuvre active ne signifie pas que les personnes ne sont pas productives d'une autre façon, par exemple en élevant des enfants ou en travaillant comme bénévoles au sein de la collectivité. Cela signifie simplement que leur contribution monétaire directe à la production économique, mesurée par le produit intérieur brut (PIB), est égale à zéro.

b) LA DIMINUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Le tableau 10 montre que les décrocheurs contribuent au trésor public dans une moindre mesure que ceux qui possèdent un degré de scolarité plus élevé, et la différence est davantage marquée chez les femmes. L'homme moyen comptant moins de neuf années de scolarité versera en impôts fédéraux et provinciaux moins du tiers du montant que verse le diplômé universitaire moyen. Chez les femmes, la différence est beaucoup plus marquée, parce que la femme moyenne comptant moins de neuf années de scolarité passe plus de temps sans emploi que sa contrepartie masculine. Les impôts fédéraux et provinciaux ne représentent qu'un peu plus de 10 p. 100 de la somme versée par la diplômée universitaire. La situation est quelque peu différente pour l'imposition plus régressive que constituent les taxes à la consommation (taxes d'accise et taxes de vente qui, proportionnellement, touchent davantage le pauvre que le riche). Le décrocheur moyen versera environ 60 p. 100 du montant d'un diplôme universitaire, et une décrocheuse environ 40 p. 100 du montant d'une diplômée.

a) LA BAISSE DES REVENUS À VIE ET DE LA PRODUCTIVITÉ

Le tableau 9 indique un rapport étroit entre le degré de scolarité, l'emploi et le revenu. Le rapport est encore plus étroit pour les femmes que pour les hommes. En effet, le revenu à vie des femmes diplômées d'université est 3,5 fois plus élevé que celui des décrocheuses comptant moins de neuf années de scolarité. Chez les hommes, le coefficient de différence est de 2,4. Dans la plupart des provinces et pour la plupart des élèves, un diplôme de fin d'études secondaires représente 12 années de scolarité et le revenu à vie de ces personnes est aussi plus élevé que celui des décrocheurs. Il est 1,8 fois plus élevé pour les femmes, et 1,4 fois pour les hommes.

TABLEAU 9

ÉVALUATION DU REVENU À VIE INDIVIDUEL ET ANNÉES PASSÉES EN DIVERSES
SITUATIONS AU SEIN DE LA MAIN-D'OEUVRE, ENTRE 25 ET 65 ANS,
PAR DEGRÉ DE SCOLARITÉ ET SEXE, DOLLARS 1990

Scolarité		0-8 ans		12 ans		Diplôme	
Hommes		100 000 \$	27,6	5,8	6,6	1 500 000 \$	33,6
Revenu	Années d'emploi						
	Années de chômage						
	Années exclues de la main-d'oeuvre						
Femmes		400 000 \$	14,0	2,8	23,2	700 000 \$	24,0
Revenu	Années d'emploi						
	Années de chômage						
	Années exclues de la main-d'oeuvre						

Source : Les calculs sont fondés sur la banque de données de simulation de politique sociale (modèle de Statistique Canada, BSSP/M). Cependant, les auteurs sont responsables de l'analyse. La BSSP/M est fondée sur la bande de microdonnées de l'Enquête sur les finances des consommateurs de 1986. L'Enquête sur les finances familiales de 1986 et les statistiques de Revenu Canada, Impôt de 1986. Les valeurs ont été rajustées pour les données non signalées et sont présentées en dollars 1990. Le fardeau fiscal est évalué en fonction du régime de l'impôt sur le revenu et de l'impôt à la consommation en vigueur en 1990.

Les données sur le revenu à vie traduisent également la valeur économique de la productivité du travailleur (production) dans une économie de marché. La science économique traditionnelle soutient que les gains des travailleurs sont étroitement reliés à leur contribution à la production économique.²⁷ Par conséquent, les chiffres du tableau 9 peuvent représenter *grossso modo* la contribution monétaire à la production économique du pays, tout en traduisant les différences de productivité selon les degrés de scolarité.²⁸

On peut aussi examiner la productivité et la contribution économique en mettant en rapport le degré de scolarité et la place au sein de la main-d'oeuvre. En général, plus sa scolarité est élevée, plus une personne passe d'années à travailler et moins d'années à être en chômage ou à ne pas faire partie de la

faible dans les grandes villes, il demeure qu'un peu plus de la moitié (50,9 p. 100) de tous les décrocheurs habitent les grandes villes. En outre, le taux de décrochage dans les familles qui comptent moins de 49 semaines d'emploi n'est pas beaucoup plus élevé que dans les familles qui ont un emploi à l'année, mais plus des deux tiers (67,2 p. 100) des décrocheurs proviennent de familles comptant moins de 49 semaines d'emploi. Le taux de décrochage dans les familles pauvres où le chef n'a qu'une inscription primaire dépasse de beaucoup celui des familles où le chef a davantage d'années de scolarité, mais près de la moitié des décrocheurs sont issus de ces familles plus scolarisées.

En chiffres absolus, les décrocheurs pauvres viennent en majeure partie des régions urbaines; ils vivent dans des familles qui accumulent moins de 49 semaines d'emploi par année, et lorsqu'ils habitent avec un couple adulte (dont au moins un est un parent), la scolarité du conjoint se limite à l'inscription primaire. En fait, l'éducation du conjoint chez les familles pauvres (qui traditionnellement, dans ces enquêtes, sera le plus souvent inscrit comme l'épouse) semble avoir une association plus forte avec le décrochage. Cette association prédomine (mais de façon moins marquée) dans les familles non pauvres.

Les résultats doivent être nuancés en ce qui concerne les familles monoparentales dont le chef est une femme. Le taux de décrochage (14,8 p. 100) dans ces familles pauvres est inférieur à la moyenne de toutes les familles pauvres. En outre, les familles monoparentales dirigées par une femme ne constituent que 8,3 p. 100 de toutes les familles canadiennes, mais elles fournissent plus du tiers (34,3 p. 100) de tous les décrocheurs pauvres. La raison pour laquelle ce taux relativement petit de décrochage et cette faible proportion de population produisent un nombre élevé de décrocheurs tient au fait que pendant les années 1980, environ 30 p. 100 de toutes les familles pauvres étaient dirigées par une mère monoparentale. Par conséquent, bien que ces familles ne constituent pas une forte proportion du total des familles canadiennes, elles sont largement surreprésentées chez les familles pauvres, et les familles pauvres de tous genres affichent des taux de décrochage plus élevés.

Il faut rappeler que ces données sur l'étendue et la composition des décrocheurs scolaires ne concernent que les jeunes de 16 ou 17 ans vivant toujours à la maison. À partir des données de recensement présentées plus haut, on a évalué que le taux de décrochage de tous les enfants d'âge scolaire est d'environ 27 p. 100. Par conséquent, le taux de décrochage chez les jeunes de 18, 19 et 20 ans doit être beaucoup plus élevé qu'il ne l'est chez les 16, 17 ans; mais il est impossible d'établir avec exactitude la composition de ces décrocheurs plus âgés. Devant l'absence de renseignements complémentaires ou de preuves et de données indiquant le contraire, on doit supposer que le profil de tous les décrocheurs ressemblerait plus ou moins à celui des jeunes de 16 et 17 ans.

III. QUELQUES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU DÉCROCHAGE

La présente partie examine certains coûts directs du décrochage scolaire : baisse des revenus à vie et de la productivité; diminution des impôts et des cotisations; accroissement des prestations versées en vertu de certains programmes de sécurité du revenu.

**Taux de décrochage scolaire des jeunes âgés de 16 et 17 ans
issus de familles pauvres et non pauvres — résultats
REGROUPÉS POUR 1982, 1984, 1986 ET 1987**

TABEAU 8

Caractéristique	Pauvre		Non pauvre	
	Taux	Répartition	Taux	Répartition
Canada	16,0	100	8,5	100
Taille de la communauté 100 000 habitants ou plus	15,2	50,9	7,5	48,6
Autres régions urbaines	18,1	33,2	9,5	32,8
Région urbaine	15,5	15,8	9,7	18,6
Nbre de semaines travaillées*	17,6	67,2	14,3	16,7
0 — 48 semaines	13,5	32,8	7,8	83,3
49 semaines et plus	14,9	46,2	7,6	74,0
Genre de famille				
Couple/enfants	14,8	34,3	11,5	10,3
Femme/monoparentale	23,2	19,4	12,9	15,7
Autre	21,5	50,7	15,0	42,8
0 — 8 ans	12,8	49,3	6,4	57,2
Plus de 8 ans	23,9	64,7	15,4	37,8
Scolarité du conjoint				
0 — 8 ans	9,3	35,3	6,1	62,2
Plus de 8 ans	21,3	44,8	19,5	4,1
Aide sociale**				
Oui	13,3	55,2	8,3	95,9
Non				

* Total de semaines travaillées par un des adultes de la famille ou les deux.

** Lorsque la famille a reçu plus de la moitié de son revenu de l'aide sociale au cours de l'année.

Les familles pauvres ne constituent que 13 p. 100 des familles canadiennes avec enfants, mais elles produisent 23 p. 100 plus de décrocheurs âgés de 16 ou 17 ans. Le tableau 8 présente certaines des caractéristiques des familles de décrocheurs. Le *taux* de décrochage des enfants issus de familles pauvres (16,0 p. 100) est pratiquement le double de celui des enfants issus de familles non pauvres (8,5 p. 100). Deux caractéristiques sont associées au taux de décrochage particulièrement élevé chez les familles pauvres : le faible degré de scolarisation du chef de famille (21,5 p. 100) ou du conjoint (23,9 p. 100); et les revenus de la famille tirés de l'aide sociale (21,3 p. 100). Ces caractéristiques sont également associées au taux de décrochage plus élevé chez les familles non pauvres.

Pour ce qui est de la *répartition* de tous les décrocheurs pauvres du groupe d'âge 16/17 ans, le profil est quelque peu différent. Par exemple, même si le taux de décrochage des enfants pauvres est le plus

Toutefois, un certain nombre de décrocheurs terminent leurs études secondaires plus tard. Selon deux enquêtes ontariennes, le pourcentage en serait de 14 à 18 p. 100.²⁵ Par conséquent, en calculant le coût de la pauvreté et du décrochage, nous avons appliqué un rajustement de 15 p. 100 pour tenir compte de ce « rattrapage » ultérieur. Ainsi, le taux national rajusté de décrochage s'établit à 23 p. 100.

Malheureusement, les données de recensement ne mettent pas en rapport le revenu familial et le décrochage. On ignore donc dans quelle proportion les décrocheurs scolaires proviennent de familles pauvres. Cependant, à l'aide d'une autre source de données, il est possible d'évaluer la probabilité de décrocheurs pauvres et non pauvres parmi les Canadiens de 16 et 17 ans vivant à la maison avec leur famille. Il en ressort qu'environ 45 p. 100 des enfants de familles pauvres risquent de décrocher au moment des études secondaires.

b) LE NOMBRE ET LA COMPOSITION DE DÉCROCHEURS ISSUS DE FAMILLES PAUVRES

Comme nous l'avons mentionné, les données nationales sur le décrochage qui identifient les caractéristiques familiales des décrocheurs sont limitées. La meilleure source semble être l'enquête annuelle de Statistique Canada sur les finances des consommateurs.²⁶ Bien que cette enquête ne pose pas de questions directes sur la présence à l'école de tous les enfants d'âge scolaire, elle permet de déterminer le nombre de jeunes de 16 et de 17 ans vivant avec leurs familles et qui ne fréquentent pas l'école. L'enquête ne révèle pas le nombre d'enfants de 16 et 17 ans qui n'habitent pas avec leur famille et qui ont décroché; elle ne donne pas non plus de renseignements sur la scolarité des jeunes de 18 et 19 ans. Bien que l'enquête n'offre pas une évaluation exacte du nombre de décrocheurs au Canada (en chiffres absolus), elle permet tout de même d'établir une comparaison relativement fiable du taux de décrochage chez les familles pauvres et chez les non-pauvres. Le regroupement des résultats des enquêtes annuelles sur une période de quatre ans (1982, 1984, 1986 et 1987) permet d'obtenir certains détails sur les caractéristiques des familles pauvres des décrocheurs scolaires de 16 et 17 ans.

hospitalier sera de deux à huit fois plus long pour ces bébés. Les frais de ces séjours varient selon le poids à la naissance; ils sont de l'ordre de 9 500 \$ à 60 000 \$, comparativement à 5 500 \$ pour un bébé de poids normal.²¹

ii) **Le rattrapage et l'éducation spéciale** — Bien qu'on ne puisse fournir d'estimations précises, la pauvreté occasionne des coûts supplémentaires d'éducation pour ces enfants qui, selon les faits établis, présentent des retards de développement, des handicaps d'apprentissage, de la paralysie cérébrale et des troubles émotifs et comportementaux. Ces coûts supplémentaires prennent la forme d'écoles spéciales dans certains secteurs; de salles de classe dotées d'équipements spéciaux; de frais de transport; d'enseignants ayant reçu une formation particulière; de conseillers et psychologues; de classes réduites, avec un rapport maître-élèves plus élevé.

iii) **Les autres soins dispensés aux enfants** — Il existe d'autres coûts importants non reliés directement à la santé ou à l'éducation. En 1986, on comptait 49 000 enfants pris en charge par le système d'aide sociale au pays. Une série d'enquêtes locales a établi que, selon la localité, ces enfants venaient de familles pauvres dans une proportion de 54 à 75 p. 100.²² La situation est encore pire pour les enfants autochtones, car ils représentent 20 p. 100 de tous les enfants recevant des soins particuliers au Canada, bien qu'ils ne comptent que pour 2 p. 100 de la population enfantine canadienne.

La pauvreté accroît grandement la probabilité que des enfants aient besoin de soins particuliers coûteux. Au cours de l'exercice financier 1988-1989, le Programme d'assistance sociale a consacré 800 millions de dollars à des soins particuliers pour les enfants, soit environ 16 000 \$ par enfant par année.²³ Ces chiffres comprennent les frais directs des soins nourriciers, des foyers pour groupes et des centres de traitement en résidence, mais ils excluent les frais d'administration des soins particuliers.

f) CONCLUSION

Ce que nous avons fait ressortir ici ne représente qu'une partie des coûts associés à la pauvreté chez les enfants. Le fardeau économique le plus considérable, le plus constant et le plus difficile à réduire pour la société ne s'impose pas pendant l'enfance des enfants pauvres, mais lorsque ceux-ci deviennent adultes. Un des coûts les plus importants alors vient de la faible scolarité imputable au taux élevé de décrochage scolaire des enfants pauvres.

II. L'ENFANCE PAUVRE ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

Nous donnerons ici une évaluation de l'étendue du décrochage scolaire, en montrant ses liens avec la pauvreté et brossant un tableau de la composition des familles de décrocheurs pauvres.

a) L'AMPLEUR DU DÉCROCHAGE AU CANADA

Il n'a pas été possible de trouver des données statistiques à l'échelle nationale sur les décrocheurs. Cependant, on peut évaluer leur nombre en utilisant les données sur l'âge et l'éducation fournies par le recensement de 1986. La méthode utilisée consistait à examiner le groupe d'âge des 20-24 ans au Canada et à calculer le pourcentage parmi eux de ceux qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Il s'élevait à 27,1 p. 100. Nous nous sommes donc servis de ce chiffre comme taux national de décrochage non rajusté. Cette proportion est d'ailleurs très proche de celle qu'ont donnée des études spéciales menées sur le décrochage en Ontario.²⁴

Même si l'on ne connaît pas d'études qui mettent en rapport direct le poids réduit à la naissance et le décrochage scolaire, les preuves présentées ci-dessus laissent fortement croire que les écoliers qui ont des problèmes de santé mentale et physique ainsi que des retards de développement, un QI plus bas et des handicaps d'apprentissage risquent de trouver leur expérience scolaire plus difficile, plus frustrante et moins enrichissante que les autres. Il est établi que les enfants en moins bonne santé sont plus souvent absents de l'école et risquent davantage d'accuser un retard. De plus, le manque régulier de nourriture saine et équilibrée prédispose mal l'enfant à être attentif en classe. Par conséquent, la tendance à quitter ce milieu inconfortable sera forte, d'autant plus que le manque d'argent pose des contraintes embarrassantes pour la participation aux activités scolaires.

Une grande enquête menée par le gouvernement de l'Ontario en 1983, auprès de 3 000 enfants d'âge scolaire, a fait nettement ressortir les rapports entre pauvreté et divers problèmes de comportement et de santé.¹⁹ Certains de ces problèmes sont en relation directe avec le rendement scolaire. Le tableau 7 résume les principaux résultats de l'enquête.

Il y est démontré notamment que les enfants pauvres ont plus de problèmes de santé et de comportement (ils fument davantage, par exemple, ce qui mine leur santé). Presque le tiers (29,7 p 100) des enfants pauvres ont des mauvais résultats scolaires ou des problèmes chroniques de santé (30,1 p. 100). Ces résultats tendent à corroborer des études et hypothèses antérieures voulant que les enfants de familles pauvres aient moins de chance de bien s'adapter et de réussir à l'école et, par conséquent, qu'ils soient davantage tentés de décrocher.

TABLEAU 7

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE MENÉE EN ONTARIO SUR LA SANTÉ DES ENFANTS, 1983 : POURCENTAGE D'ENFANTS PAUVRES ET NON PAUVRES ÂGÉS DE 6 À 16 ANS, AVANT DIFFÉRENTS PROBLÈMES DE SANTÉ ET PROBLÈMES CONNEXES

Caractéristique	Pauvre	Non pauvre
Condition du revenu familial		
Troubles émotifs	11,2	5,2
Hyperactivité	13,2	5,3
Troubles de comportement	16,9	4,8
Fumeur régulier	25,6	11,6
Faible rendement scolaire	29,7	13,3
Problèmes chroniques de santé	30,1	17,6

Source : Dan Offord, Mike Boyle et Yvonne Racine, *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, juillet 1989; de même que le témoignage du docteur Offord au comité du Sénat, le 20 mars 1990.

e) CERTAINS COÛTS DE LA PAUVRETÉ PENDANT L'ENFANCE

La pauvreté chez les enfants impose à la société des coûts dans au moins trois secteurs durant l'enfance même.

i) **Les coûts de santé directs** — Les frais médicaux et hospitaliers sont plus importants pour les nouveau-nés de faible poids. Au Québec (1984-1985), on a évalué que le séjour type en établissement

émotionnellement désavantagée. Les enfants en mauvaise santé ne seront pas capables d'obtenir les mêmes résultats scolaires que les enfants en bonne santé.

Le lien entre la pauvreté et la santé de l'enfant pauvre est bien établi.⁹ En 1986, le taux de mortalité générale des moins de 20 ans au Canada était de 56 p. 100 plus élevé chez les enfants de familles pauvres que chez ceux de familles à revenu plus élevé. La mortalité infantile (première année de vie), au cours de la même année, était deux fois supérieure chez les pauvres.

Selon une étude nationale sur les handicaps des enfants (0 à 14 ans) vivant à la maison, les enfants pauvres étaient deux fois plus souvent frappés d'incapacité, mentale ou physique, que les enfants issus de familles à revenu élevé.¹⁰ Dans le cas des handicaps sérieux seulement, le taux était 2,7 fois plus élevé chez les familles pauvres. Les chercheurs de Statistique Canada en ont conclu que le nombre d'enfants handicapés au Canada (vivant à la maison) pourrait être réduit d'environ 89 000 si la faiblesse du revenu n'était pas en cause.¹¹

Les experts de la santé s'entendent pour affirmer que la cause principale de l'invalidité infantile est la faiblesse du poids à la naissance (moins de 2 500 g ou 5,5 lb) qui peut provoquer un certain nombre de problèmes de santé, notamment des handicaps dans le neuro-développement, des anomalies de naissance, des problèmes des voies respiratoires. Dans une étude nationale utilisant les données sur le revenu et les naissances en 1986, Statistique Canada a conclu que dans un contexte où les bébés de faible poids représentaient environ 6 p. 100 de toutes les naissances, ce pourcentage variait de 5 p. 100 dans les familles mieux nanties à 7 p. 100 dans les familles les plus pauvres.¹² On a évalué que le seul facteur de la faiblesse du revenu avait contribué à la naissance d'environ 2 900 bébés de poids insuffisant en 1986.

Des études locales ont aussi fait la preuve du lien entre pauvreté et faible poids à la naissance. À Montréal, une étude comparative des bébés nés avec un poids réduit et dont les mères provenaient d'un échantillon varié de quartiers a révélé des taux de poids réduits deux fois plus élevés dans les milieux défavorisés que dans les milieux à revenu plus élevé.¹³ Toujours au Québec, on a établi un lien étroit entre la faible scolarité de la mère et le poids réduit à la naissance. Il y a de fortes preuves statistiques reliant la faible scolarité au faible revenu. En 1985, chez les mères comptant moins de neuf années de scolarité, on constatait deux fois plus de bébés nés avec un poids réduit que chez les mères ayant une éducation de niveau universitaire.¹⁴

Chez les bébés de faible poids, il y a 40 fois plus de risques de mortalité néonatale (28 jours après la naissance) et cinq fois plus de risques de mortalité infantile (au cours de la première année).¹⁵ Les anomalies congénitales se retrouvent deux fois plus souvent chez les bébés nés avec un poids réduit et les handicaps liés au neuro-développement y sont trois fois plus fréquents.¹⁶ Le poids réduit à la naissance risque davantage de conduire à un QI plus bas, à des handicaps d'apprentissage, à des retards de développement et à la paralysie cérébrale.¹⁷

Le lien entre pauvreté, mauvaise nutrition et poids léger à la naissance a aussi été bien établi par une analyse menée à Montréal. À l'occasion d'une étude contrôlée des mères à faible revenu qui ont reçu des conseils de santé et de nutrition à une clinique de Montréal, on a montré qu'une meilleure alimentation donnée à leur deuxième enfant par les 500 mêmes mères a diminué de 50 p. 100 le nombre de bébés malades.¹⁸

De plus, comme l'indique le tableau 6, certaines familles travailleuses pauvres commencent la journée avec un déficit de 1,92 \$ par personne. De toute évidence, ces familles n'ont même pas le strict minimum. C'est la dépense alimentaire qui risque alors le plus d'être réduite, et les enfants se retrouvent mal nourris. En Nouvelle-Ecosse, le Conseil de la nutrition estimait en 1988 qu'une famille de quatre avait besoin de 423,76 \$ par mois pour la nourriture seulement, mais à Truro, une famille dépendant de l'aide sociale ne recevait en tout que 270 \$ pour la nourriture et les vêtements.⁶

Le manque à gagner pousse de nombreuses familles vers les banques alimentaires. Une enquête menée en 1989 sur les banques alimentaires de Winnipeg a révélé que sur les 4 800 personnes qui les fréquentent en une semaine, 40 p. 100 étaient des enfants de moins de 12 ans.⁷ En outre, un comité parlementaire provincial qui a étudié les banques alimentaires en Ontario a découvert que cette province en comptait 50, lesquelles nourrissaient 200 000 personnes par mois, dont 45 p. 100 d'enfants.⁸ Dans ces milieux à faible revenu, il n'est pas surprenant de constater que les enfants sont en moins bonne santé, comme on le verra plus loin.

Le manque d'argent ne laisse aux enfants pauvres aucun choix ni possibilité quelconque. N'ayant pas les moyens de s'offrir des loisirs, des voyages, des sports, des vêtements, des soins personnels et même de la lecture, les enfants pauvres peuvent difficilement acquérir une bonne estime de soi, se sentir compétents, confiants, fiers et égaux face à leurs pairs. Ils ont peu de possibilités de loisirs ou de passe-temps qui puissent contribuer à un bon développement personnel. Devant la tristesse de cette vie, les enfants pauvres deviennent méfiant, et pratiquement tous, sauf les plus exceptionnels, souffrent d'un manque de sécurité. Ayant manqué de sécurité enfants, ils en manquent aussi une fois adultes.

Dans ce dénuement, il n'est pas surprenant de constater que le taux de décrochage scolaire est presque le double pour les enfants pauvres par rapport aux autres. Les familles pauvres peuvent rarement se payer le luxe d'une éducation publique qui devient de plus en plus chère, et les enfants pauvres sont constamment humiliés et rejetés parce qu'ils ne peuvent participer à des activités qui font de plus en plus partie de l'éducation publique. Ils butent toujours sur leur état de pauvreté. Se sentant coincés, ils peuvent devenir agressifs face à une situation qui les réduit à l'impuissance.

Au départ, les enfants pauvres pourront tenter de s'intégrer aux autres étudiants, mais avec le temps, ils se laisseront d'expliquer pourquoi ils ne peuvent participer aux mêmes activités que les autres. Peu à peu, ils se marginalisent, s'isolent et choisissent leurs amis parmi les autres enfants désavantagés avec qui ils se sentent plus à l'aise, moins sur la défensive. Cependant, ce groupe désavantagé mène un mode de vie différent, a moins d'expériences enrichissantes à partager, élabore une vision étroite de la vie et se fixe des attentes plus limitées et qui lui semblent plus réalistes. Chez ce groupe d'enfants pauvres, le désespoir se renforce et se propage. Bref, les enfants pauvres n'entretiennent plus les mêmes aspirations que les autres enfants, parce qu'ils s'aperçoivent de leurs handicaps et de leurs limites dans une société où les biens matériels comptent tant.

d) PAUVRETE, MAUVAISE SANTE ET ECHEC SCOLAIRE

L'enfant issu d'une famille pauvre risque plus qu'un autre d'avoir des problèmes de santé mentale et physique, d'abord parce que sa mère s'est mal nourrie avant et pendant la grossesse, et ensuite parce que lui-même a été mal nourri après sa naissance. Le stress supplémentaire imposé aux familles qui luttent chaque jour pour répondre à leurs besoins est aussi un facteur qui conditionne le développement physique et mental de l'enfant pauvre, car une famille économiquement désavantagée est une famille

REVENU QUOTIDIEN MINIMUM ET DEPENSES ESSENTIELLES PAR PERSONNE DANS LES FAMILLES PAVRES DE QUATRE PERSONNES, 1990

TABLEAU 6

DEPENSES QUOTIDIENNES					
Type	REVENU QUOTIDIEN	Loyer et services publics	Aliments	Vêtements	Depenses du ménage et dépenses personnelles
Pauvre moyen	11,35\$	4,61	3,92	0,85	0,64
Aide sociale	11,15	4,61	3,92	0,85	0,64
Salaire minimum	8,10	4,61	3,92	0,85	0,64
					+1,33
					+1,13
					-1,92
					SOLDE QUOTIDIEN

Ces dépenses quotidiennes sont celles qui sont prescrites par le Département des services sociaux de la ville de Winnipeg pour les familles ayant droit à l'aide sociale.

Les dépenses présentées au tableau 6 constituent le minimum nécessaire pour maintenir un simple fonctionnement physique. Ce budget ne prévoit pas de superflus. Par exemple, les soins personnels ne comprennent que des articles comme les produits de rasage et les brosses à dent. L'entretien ménager ne tient pas compte des meubles, mais seulement des articles d'entretien comme le savon et les produits de nettoyage. Rien n'est prévu pour le téléphone, la radio, les transports, les journaux, les médicaments prescrits, les soins dentaires, les coûts de l'enseignement public ou l'assurance-incendie, ce que la plupart des Canadiens considéreraient comme des nécessités de base.

Le tableau 6 révèle à l'évidence qu'avec un solde quotidien de 1,33 \$ par personne, une fois payés les frais nécessaires à la survie physique, le mode de vie de l'enfant pauvre moyen est sérieusement limité. Aucune marge de dépenses n'est permise. Que peut-on faire avec 1,33 \$ quand les transports publics dans les villes canadiennes coûtent plus de 1 \$, un film 4 \$, l'accès à la piscine 1,25 \$ (ce qui pourrait expliquer pourquoi le taux de noyade chez les enfants pauvres est trois fois plus élevé que chez les enfants non pauvres)⁵, les leçons de musique 10 \$ par séance, une visite au musée 1,50 \$, un concert rock 15 \$ et une revue de loisirs 2 \$?

On voit qu'une allocation de 1,33 \$ par jour ne peut assurer une quelconque forme de loisirs ou de stimulation à un enfant en croissance. Il en coûte au minimum 25 \$ pour des chaussures de gymnas-tique, 50 \$ pour des patins, 5 \$ pour un cadeau d'anniversaire à un membre de la famille, 5 \$ pour une danse à l'école, 55 \$ pour une bicyclette d'occasion, 5 \$ pour une excursion scolaire à une ferme envi-ronnementale, 10 \$ pour un chandail supplémentaire, 75 \$ pour des lunettes prescrites et 60 \$ pour une obturation dentaire.

Il est en outre fort peu probable que les enfants pauvres puissent bénéficier de l'allocation maximale de 1,33 \$ par jour que nous avons calculée. On peut présumer que les parents ont déjà entamé cette alloca-tion pour payer d'autres nécessités comme les aliments, les meubles, les médicaments, l'assurance de l'appartement, le téléphone, les fournitures scolaires, les cadeaux de Noël et le transport.

pauvre moyenne, la famille vivant de l'aide sociale et la famille dépendant d'un travailleur au salaire minimum. Les montants présentés au tableau 5 tiennent compte des prestations fédérales versées sous forme de crédit d'impôt pour enfants à charge, d'allocations familiales et de crédit remboursable sur les taxes de vente.

TABLEAU 5
MONTANT QUOTIDIEN DE REVENU DISPONIBLE PAR PERSONNE DANS LES
FAMILLES PAVRES AVANT ET APRÈS LES FRAIS DE LOGEMENT,
SELON LE GENRE DE FAMILLE, 1990

Genre	Total*	après logement**	Total*	après logement**
	Un adulte,	deux enfants	Deux adultes,	deux enfants
Pauvre moyen***	14,80	10,40	11,35	8,10
Aide sociale	13,10	8,70	11,15	7,85
Salaire minimum	10,65	6,30	8,10	4,80

* Le montant total de revenu doit être rajusté légèrement à la hausse dans quelques provinces en raison des prestations provinciales pour enfant, et à la baisse pour les familles pauvres moyennes et au salaire minimum en raison du paiement des impôts sur le revenu. Ces rajustements ne modifieront pas radicalement les montants quotidiens présentés.

** Un montant de 400 \$ par mois est estimé pour le coût moyen du logement.
*** Il s'agit d'une famille ayant un écart de pauvreté moyen selon le tableau 2. Le revenu de cette famille provient d'un revenu d'emploi et des transferts de gouvernement (y compris l'aide sociale).

Comme l'indique le tableau 5, selon le genre de pauvreté, une famille de quatre aura comme revenu «discrétionnaire» de 4,80 \$ à 8,10 \$ par jour par personne, une fois le logement payé (les familles pauvres moyennes et à salaire minimum devront également payer certains impôts sur le revenu). Agriculture Canada évalue le coût hebdomadaire d'un panier d'aliments nutritifs bon marché (sans gâteries) à 109,88 \$ en 1990, pour une famille de quatre, et à 78,39 \$ pour une famille de trois dirigée par une femme.⁴ Ces montants, une fois étalés, représentent des dépenses quotidiennes de 3,92 \$ et 3,73 \$ par personne, respectivement pour une famille de quatre et de trois. Cela signifie que les familles de quatre inscrites au tableau 5 ne disposent plus alors que de 0,88 \$ à 4,18 \$ par personne par jour, selon la source de revenu de la famille.

Mais il y a d'autres dépenses essentielles que les familles doivent faire. Pour ne pas nous étendre inutilement, nous nous concentrerons sur la famille plus représentative de deux adultes, puisque ce genre de famille a à sa charge 57 p. 100 de tous les enfants pauvres au Canada.

TABLEAU 4
COMPARAISON DU REVENU TIRÉ DU SALAIRE MINIMUM
AVEC LE SEUIL DE PAUVRETÉ POUR UN PARENT
AVEC UN ENFANT, 1990

Jurisdiction	Salaire minimum	Revenu annuel tiré du salaire minimum	Seuil de pauvreté	Revenu exprimé en % du seuil de pauvreté
Fédéral	4,00	7 904	19 200	41,2
Terre-Neuve	4,25	8 398	16 900	49,7
Î.-du-P.-E.	4,50	8 892	15 000	59,3
Nouvelle-Écosse	4,50	8 892	16 900	52,6
Nouveau-Brunswick	4,50	8 892	16 900	52,6
Québec	5,00	9 880	19 200	51,5
Ontario	5,00	9 880	19 200	51,5
Manitoba	4,70	9 287	19 200	48,4
Saskatchewan	4,75	9 386	16 900	55,5
Alberta	4,50	8 892	19 200	46,3
C.-B.	5,00	9 880	19 200	51,5

Remarque : Salaire minimum en vigueur au 1^{er} avril 1990. Le revenu tiré du salaire minimum est fondé sur une semaine de travail de 38 heures et sur 52 semaines de travail. Le seuil de pauvreté correspond au seuil de faible revenu évalué par Statistique Canada pour la plus grande ville de chaque province.

On a souvent argué que le niveau du salaire minimum n'est pas étroitement relié à la pauvreté, parce que les travailleurs au salaire minimum sont de jeunes personnes à charge (des étudiants) ou apportent un revenu d'appoint à la famille (conjoint) et peuvent donc compter sur le soutien des autres membres du ménage. On ne sait pas exactement le nombre de familles pauvres qui dépendent exclusivement du salaire minimum pour le revenu tiré d'un emploi. Cependant, le tableau 1 indique que 37,4 p. 100 de tous les enfants pauvres vivent dans des familles où l'un des parents, ou les deux, travaillent à longueurs d'année mais ont tout de même un revenu inférieur au seuil de pauvreté. On ne peut que supposer que la plupart de ces travailleurs adultes travaillent au salaire minimum ou à un salaire proche du salaire minimum.

En outre, une étude récente de Statistique Canada établit qu'en 1986, un million de travailleurs canadiens, soit 9 p. 100 de l'ensemble, ont gagné 4,00 \$ de l'heure ou moins. La probabilité que ces travailleurs (dont 61 p. 100 étaient des femmes) recourent à l'aide sociale durant l'année était cinq fois plus élevée que pour les travailleurs payés au-dessus du salaire minimum.³ Et comme l'aide sociale est accordée seulement à ceux qui sont dans la pauvreté (mesurée selon le revenu familial), les salariés au minimum qui apportent un revenu d'appoint à la famille ne sont pas admissibles. Par conséquent, dans l'ensemble de tous les travailleurs pauvres, il y en a un nombre disproportionné qui travaillent au salaire minimum sans bénéficier du revenu d'appoint d'autres membres de la famille.

c) LE LIEN ENTRE MILIEU PAUVRE ET ÉCHEC SCOLAIRE

Ces chiffres sur l'écart de pauvreté, l'aide sociale et le salaire minimum mettent en lumière le dénuement dont souffrent les enfants des familles pauvres. Ces données sont résumées au tableau 5 pour faire ressortir le revenu quotidien dont chaque personne dispose dans trois types de familles : la famille

provenant d'un emploi stable. Le tableau 2 montre que les familles de travailleurs pauvres (dont la source de revenu principal provient d'un salaire) ont des revenus moyens inférieurs de 4 605 \$ au seuil de pauvreté.

Le revenu tiré de l'aide sociale

Les prestations d'aide sociale varient grandement d'une province à l'autre, mais la prestation moyenne nationale d'aide sociale en 1990 s'élève à 11 881 \$ (990 \$ par mois) pour une mère seule avec deux enfants, et à 13 649 \$ (1 137 \$ par mois) pour une famille de deux adultes et deux enfants. Les données du tableau 3 comparent les prestations d'aide sociale au seuil de pauvreté.

TABLÉAU 3

REVENU ANNUEL DE L'AIDE SOCIALE EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DU SEUIL DE PAUVRETÉ, 1990

Province	Un adulte, deux enfants	Deux adultes, deux enfants
Terre-Neuve	47,7	45,5
Ile-du-Prince-Édouard	68,0	66,9
Nouvelle-Écosse	57,4	57,8
Nouveau-Brunswick	42,5	38,5
Québec	42,2	44,1
Ontario	71,3	69,8
Manitoba	45,4	48,6
Saskatchewan	58,3	60,5
Alberta	48,2	49,0
Colombie-Britannique	48,1	46,8
Moyenne nationale	52,9	52,8

Remarque : Depuis que Statistique Canada adapte la valeur de son seuil de faible revenu à la taille de la collectivité, le seuil de la ville la plus importante de chaque province sert de seuil de pauvreté.

La pauvreté et le salaire minimum

Le tableau 4 présente les salaires minimum en vigueur et le revenu annuel qu'on peut en tirer par un travail à plein temps, en comparaison avec le seuil de pauvreté de Statistique Canada. Les résultats indiquent qu'un parent seul ayant la charge d'un enfant, travaillant à plein temps et à l'année au salaire minimum, gagne environ la moitié du revenu équivalant au seuil de pauvreté.

ÉCART DE PAUVRETÉ MOYEN DES MÉNAGES, 1986

TABLEAU 2

Caractéristique	Montant de l'écart
Canada	4 469\$
Province	
Terre-Neuve	4 151
Ile-du-Prince-Édouard	2 945
Nouvelle-Écosse	3 732
Nouveau-Brunswick	4 077
Québec	4 310
Ontario	4 532
Manitoba	5 076
Saskatchewan	5 132
Alberta	4 839
Colombie-Britannique	4 405
Genre de famille (sauf personnes âgées)	
Couple avec enfant	6 162
Couple sans enfant	4 349
Monoparentale (femme)	6 365
Monoparentale (homme)	5 698
Source de revenu (sauf personnes âgées)	
Principalement salaires	4 605
Principalement transferts	5 452

Source : Même que le tableau 1, page 53.

Les données indiquent que la situation géographique d'un enfant pauvre permet de déterminer le degré de pauvreté de sa famille. En moyenne au Canada, les familles pauvres ont des revenus inférieurs de 4 469 \$ au seuil de pauvreté; c'est-à-dire qu'elles reçoivent environ 375 \$ de moins par mois que le revenu équivalent au seuil de pauvreté. Cependant, cette somme varie considérablement selon la province de résidence de la famille : par exemple, l'écart de pauvreté est 1,7 fois plus élevé en Saskatchewan qu'à l'Ile-du-Prince-Édouard.

Le genre de famille de l'enfant pauvre permet aussi de déterminer le manque à gagner pour atteindre le seuil de pauvreté. Ainsi, une famille monoparentale composée d'une femme et d'un enfant se trouve dans un écart de pauvreté supérieur de 203 \$ à celui d'une famille de deux adultes et d'un enfant; et supérieur de 667 \$ à celui d'une famille monoparentale dont le chef est un homme. La mère de famille monoparentale reçoit un revenu familial inférieur d'environ 530 \$ par mois à celui équivalant au seuil de pauvreté.

Les enfants se retrouvent bien au-dessous du seuil de pauvreté (454 \$ par mois en deçà) quand leurs familles ne comportent pas de personne âgée, n'ont pas d'emploi stable et ne bénéficient comme principale source de revenu que des allocations de l'État (aide sociale, assurance-chômage, prestations d'invalidité, etc.). Les enfants qui vivent dans des familles où il n'y a pas de personne âgée et où l'un ou les deux parents ont des revenus à l'abri de la pauvreté. En fait, les familles de ces enfants vivent légèrement mieux (70 \$ de plus par mois) que les familles qui n'ont pas de revenu

TABLEAU 1
ENFANTS PAUVRES À CHARGE, 0-17 ANS
GENRE DE FAMILLE ET EMPLOI FAMILIAL, 1986

Caractéristique	Nombre (⁰⁰⁰)	Répartition en pourcentage %
Total	1 121	100,0
Genre de famille		
Couple avec enfants	641	57,2
Monoparentale (femme)	402	35,9
Monoparentale (homme)	24	2,1
Autres	53	4,8
Emploi		
Toute l'année	419	37,4
Aucun, ou partie de l'année	702	62,6

Source : David P. Ross et Richard Shillington, *Données de base sur la pauvreté, 1989*, CCSD, Ottawa, 1989, page 50.

La majorité des enfants pauvres vivent dans des familles biparentales (ou avec deux adultes). Cependant, les enfants qui sont à la charge de mères monoparentales sont surreprésentés parmi les pauvres. Les mères monoparentales forment moins de 10 p. 100 de toutes les familles canadiennes, mais ont la charge de 35,9 p. 100 de tous les enfants pauvres. En outre, la majorité des enfants pauvres vivent dans des familles où les adultes ne disposent pas d'un emploi à longue durée et comptent principalement sur les allocations de l'État, comme l'aide sociale, l'assurance-chômage et les prestations d'invalidité. Cependant, plus du tiers (37,4 p. 100) vivent dans des familles dont un ou deux parents ou adultes ont des revenus combinés tirés d'un emploi à l'année. Ces genres de familles sont couramment désignées comme les «travailleurs pauvres».

b) LA DÉGRADATION DU MILIEU AMBIANT

Même si les seuils de faible revenu sont bas, ils ne représentent pas le revenu dont disposent la plupart des familles pauvres pour survivre. Au Canada, en effet, la majorité des familles pauvres se situent bien en deçà du seuil de faible revenu.

L'écart de pauvreté

Les évaluations détaillées des «écarts de pauvreté» (la somme d'argent nécessaire pour porter le revenu du ménage au seuil de pauvreté) des différents genres de ménages, et selon les provinces, sont présentées au tableau 2. Elles révèlent des manques à gagner importants par rapport au seuil de faible revenu ou pauvreté.

I. LES RAISONS DE L'ÉCHEC SCOLAIRE DES ENFANTS PAUVRES

a) ENFANCE ET PAUVRETÉ AU CANADA

Il est important de définir, au départ, ce qu'on entend par «pauvreté» au Canada dans les années 1990. Dans les sociétés industrialisées, la pauvreté se définit le plus souvent en rapport avec le niveau de vie dominant. Ainsi, la pauvreté est une carence — c'est-à-dire la privation d'un nombre défini minimum de biens et de services habituellement accessibles à la famille moyenne. La déprivation absolue — c'est-à-dire des conditions de vie qui présentent un risque de mort — est inhabituelle au Canada, bien que le nombre croissant de banques alimentaires et d'abris et la nécessité d'établir des programmes de repas à l'école témoignent de situations qui menacent des vies. Par ailleurs, on trouve dans certaines réserves autochtones des conditions de pauvreté absolue.

La mesure de la pauvreté

La mesure de pauvreté la plus communément acceptée comme seuil de pauvreté national officiel au Canada est fondée sur l'ensemble des échelons de faible revenu utilisés par Statistique Canada pour évaluer chaque année le nombre de personnes vivant dans la pauvreté.¹ Bien que Statistique Canada évite soigneusement d'employer le mot «pauvreté», ses échelons de faible revenu sont conçus pour évaluer le niveau où le revenu serait si inférieur à celui d'une famille canadienne moyenne qu'on vivrait, en comparaison, dans la «gêne». Les valeurs des échelons de faible revenu des personnes vivant dans des grandes villes sont évaluées comme suit en 1990:

une personne.....	14 000 \$
deux.....	19 200 \$
trois.....	24 200 \$
quatre.....	27 900 \$

et l'échelle continue jusqu'à une famille de sept personnes ou plus.

L'étendue de la pauvreté chez les enfants

Le nombre précis d'enfants pauvres varie selon le seuil de pauvreté utilisé, selon l'âge limite employé et selon la prise en compte ou non des enfants autochtones vivant dans les réserves. Utilisant ses seuils de bas revenu les plus récents (1986), Statistique Canada a évalué qu'en 1988, 913 000 enfants à charge de moins de 16 ans vivaient dans la pauvreté. Cependant, ce chiffre ne comprend pas les enfants autochtones habitant les réserves. En s'appuyant sur les données du recensement de 1986, on évalue à environ 40 000 le nombre d'enfants autochtones en situation de pauvreté dans les réserves.

Par conséquent, le nombre total d'enfants de moins de 16 ans vivant dans la pauvreté en 1990 s'établit à environ 953 000. Lorsqu'on ajoute les enfants pauvres de 16 et 17 ans vivant avec leur famille, le total dépasse le million. En examinant ces tendances, le taux de pauvreté chez les enfants en 1973, 1980 et 1988 a été relativement stable, pour s'établir à environ 16 p. 100, mais les chiffres absolus sont légèrement en hausse.

Le tableau 1 présente le genre de famille où les enfants pauvres vivent et la condition d'emploi de leurs parents (ou des adultes qui en ont la garde).

La présente étude ne plaira pas à tous ceux qui se soucient de la lutte contre la pauvreté chez les enfants. En ne s'adressant qu'aux intérêts économiques des Canadiens, elle limite sa visée. Elle donne l'impression que les conséquences économiques pour le pays de la pauvreté chez les enfants sont la seule préoccupation importante. Mais tel n'est pas l'objectif visé par les auteurs ou par le Comité du Sénat. Nombre de problèmes et de conséquences sociales et humaines de la pauvreté chez les enfants sont traités dans le rapport final du Comité du Sénat, dont la présente étude ne constitue qu'un document d'appoint.

Cette étude nous a permis de constater qu'il fallait accorder plus d'attention au «coût» que représente pour l'économie canadienne la pauvreté chez les enfants, associée aux échecs scolaires, en particulier dans le contexte du vieillissement de la population. Si certains Canadiens s'aperçoivent que leur avenir économique et leur retraite sont menacés par la pauvreté endémique chez les enfants, ils seront peut-être portés à réagir. Par ailleurs, pour les nombreux Canadiens déjà épris de justice sociale, la présente étude (mises à part peut-être les parties I et II) ne sera sans doute que lieu commun.

Les enfants pauvres imposent à la société un coût élevé et qui dure le temps d'une vie, car ils réussissent mal à l'école, décrochent le plus souvent avant d'avoir terminé leurs études secondaires et sont condamnés aux emplois intermittents à faible productivité. La partie I de l'étude décrit les raisons de ce phénomène. On en relève deux principales : un milieu démuní qui ne peut répondre à de nombreux besoins et conduit à l'aliénation, ce qui n'offre pas une ambiance propice à l'apprentissage; et un mauvais état de santé physique et mentale résultant de la pauvreté et qui rend l'apprentissage difficile.

La partie II brosse un tableau du nombre et des caractéristiques des décrocheurs issus de familles à faible revenu, en s'attachant particulièrement aux antécédents et aux conditions de vie de leurs familles (un «décrocheur» est quelqu'un qui n'a pas terminé ses études secondaires). La partie III explore les conséquences économiques pour la société des mauvais résultats scolaires : vie à revenu et à productivité plus faibles, recours accru aux programmes publics de sécurité du revenu et contributions réduites à l'impôt et aux cotisations. La partie IV présente une évaluation des coûts économiques que la société devra assumer d'ici à l'an 2010 si les conditions de pauvreté chez les enfants ne s'améliorent pas radicalement. La partie V enfin explore les pressions supplémentaires exercées sur la main-d'oeuvre en raison du vieillissement de la population canadienne.

TABLE DES MATIÈRES

57	INTRODUCTION.....
I.	LES RAISONS DE L'ÉCHEC SCOLAIRE DES ENFANTS PAUVRES
58	a) Enfance et pauvreté au Canada.....
58	La mesure de la pauvreté.....
58	L'étendue de la pauvreté chez les enfants.....
59	b) La dégradation du milieu ambiant.....
59	L'écart de pauvreté.....
61	Le revenu tiré de l'aide sociale.....
61	La pauvreté et le salaire minimum.....
62	c) Le lien entre milieu pauvre et échec scolaire.....
65	d) Pauvreté, mauvaise santé et échec scolaire.....
67	e) Certains coûts de la pauvreté pendant l'enfance.....
68	Les coûts de santé directs.....
68	Le rattrapage et l'éducation spéciale.....
68	Les autres soins dispensés aux enfants.....
68	f) Conclusion.....
II.	L'ENFANCE PAUVRE ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE.....
68	a) L'ampleur du décrochage au Canada.....
69	b) Le nombre et la composition des décrocheurs issus de familles pauvres.....
III.	QUELQUES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU DÉCROCHAGE.....
71	a) La baisse des revenus à vie et de la productivité.....
73	b) La diminution des recettes publiques.....
74	c) L'accroissement des prestations de sécurité du revenu.....
75	IV. CE QUE COÛTE À L'ÉCONOMIE LE DÉCROCHAGE DES ENFANTS PAUVRES.....
78	V. LA NÉCESSITÉ D'UNE MAIN-D'OEUVRE BIEN FORMÉE DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION.....
82	CONCLUSION.....
83	NOTES ET RENVOIS.....

LA PAUVRETE CHEZ LES
ENFANTS ET LES MAUVAIS RÉSULTATS SCOLAIRES :
COÛTS ÉCONOMIQUES ET CONSÉQUENCES POUR LA SOCIÉTÉ

Rapport soumis au Comité permanent du Sénat sur les affaires sociales,
les sciences et la technologie par

David P. Ross et
Richard Shillington

Ottawa, mai 1990

LISTE DES MÉMOIRES

L'honorable Alan Redway

M. Alan Moscovitch

Assemblée des Premières nations

Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario

Conseil canadien de développement social

Institut canadien de la santé infantile

M. Irving Waller

M. Dan Offord

British Columbia Social Planning and Research Council

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

Fondation Laidlaw

Dispensaire diététique de Montréal

Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement

Service à la famille Canada Institut Vanier de la famille

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

Nova Scotia Nutrition Council

Child Poverty Action Group

Organisation nationale anti-pauvreté (lettre)

Edmonton Working Women

Le mardi 10 avril 1990
Fascicule 21

M^{me} Susan Piggot, présidente

M^{me} Brigitta Kitchen, coordonnateur de la politique

M. Marvyn Novick, coordonnateur de la politique

Child Poverty Action Group

Le mardi 10 avril 1990

Fascicule 21

Ken Battle

Conseil national de l'aide sociale

Le mardi 1^{er} mai 1990

Fascicule 22

David Ross et Richard Shillington

Conseillers auprès du Comité

Le mardi 1^{er} mai 1990

Fascicule 22

Le mardi 20 mars 1990
Fascicule 18

M. Nathan Gilbert, directeur exécutif

M. Bryan Hayday, président, Ontario Social Assistance Reform Network

M. Richard Volpe, Institute of Child Study, Université de Toronto

M. Marvyn Novick, Département des services communautaires, Institut Ryerson La Fondation Laidlaw

Le mardi 27 mars 1990
Fascicule 19

Mme Marie-Paule Duquette,

diététicienne

Dispensaire diététique de Montréal

Le mardi 27 mars 1990
Fascicule 19

Mme Denise Avard, vice-présidente, Recherche

M. Graham Chance, président

Mme Rebecca Last, directeur exécutif, Association canadienne de paralysie cérébrale
Coalition canadienne pour la prévention des troubles du développement

Le mardi 3 avril 1990
Fascicule 20

M. Trevor Williams, président-directeur général, Service à la famille Canada

M. Gerry Gaughan, conseil d'administration, Service à la famille Canada

M. Robert Glossol, coordonnateur, Programmes et recherche, Institut Vanier de la famille

Service à la famille Canada

Institut Vanier de la famille

Le mardi 3 avril 1990
Fascicule 20

Mme Glenda Simms, présidente

Mme Norma Logan, présidente du Comité du développement économique

Mme Elly Silverman, directrice de la recherche

Mme Joan Scott, analyste de la recherche

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

Le mardi 10 avril 1990
Fascicule 21

Mme Sandy Dyer, nutritionniste communautaire,

Service de la planification sociale de la Ville de Halifax

Mme Elizabeth Shears, Département des arts ménagers, Université Mount St. Vincent
Nova Scotia Nutrition Council

Direction des services à l'enfance
Ministère des services sociaux et communautaires (Ontario)

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Terrence Hunsley, directeur exécutif
M^{me} Melanie Hess, recherchiste

M. Jean-Bernard

Robichaud, principal associé en matière d'orientation
Conseil canadien de développement social

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Dan Brown, président-directeur général
M^{me} Denise Avard, vice-présidente,
Services de recherche et d'information
Institut canadien de la santé infantile

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Irving Waller

Département de criminologie
Université d'Ottawa

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

M. Dan Offord

Département de psychiatrie
Université McMaster

Le mardi 20 mars 1990
Fascicule 18

M. Michael Goldberg

Directeur de recherche
British Columbia Social Planning and Research Council

Le mardi 20 mars 1990
Fascicule 18

M^{me} Kitty O'Callaghan, présidente

M^{me} Heather Jane Robertson, directrice, Services de perfectionnement
M. Stirling McDowell, secrétaire général
Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

LISTE DES TÉMOINS

L'honorable Alan Redway
Ministre d'État (Habitation)

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

M. Alan Moscovitch
École de travail social
Université Carleton

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

M. Ovide William Mercredi
Chef régional (Manitoba)
Mme Karen Isaacs

Analyste politique
Assemblée des Premières nations

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

Mme Claudette Bradshaw
Directeur exécutif
Moncton Headstart Program

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

Mme Noreen Bell
Coordonnateur de projet, Campagne des femmes contre la pauvreté
Alberta Status of Women Action Committee

Le mardi 6 mars 1990
Fascicule 16

M. Robin Walker, président
Mme Marion Dewar, directeur exécutif
Mme Michelle Clarke, agent de recherche
Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Le mercredi 7 mars 1990
Fascicule 17

Mme Carol Russell
Coordonnateur, Conception de projets
Prévention primaire/Mesures d'intervention précoce

16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente son soutien financier aux programmes qui visent à faciliter l'accès à la propriété aux Canadiens à revenu faible et moyen. (p. 44)

b) un crédit d'impôt remboursable amélioré (et pleinement indexé) qui s'adresserait aux familles pauvres avec enfants. Il serait financé à même l'argent économisé par la suppression des allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, auquel viendraient s'ajouter des fonds issus de l'actuel crédit d'impôt remboursable pour enfants et des sommes dégagées du Régime canadien d'assistance publique. (p. 34)

9. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux concluent un accord pour que les niveaux actuels de soutien du revenu assurés par les provinces en vertu du RAC soient maintenus et assujettis à un taux d'indexation comparable à celui qui s'applique à d'autres secteurs d'aide financés par le RAC. (p. 34)

10. Nous recommandons la mise en œuvre progressive, au cours des cinq prochaines années, d'une campagne nationale axée sur l'éducation prénatale et sur la prévention et le soin des grossesses à risque élevé, surtout chez les adolescentes. (p. 37)

11. Le Comité recommande de verser des allocations familiales aux futures mères dès le cinquième mois de grossesse, après confirmation médicale, et sous condition de contrôles réguliers de santé prénatale ou d'assistance régulière aux cours prénatals offerts par la communauté. (p. 37)

12. Nous recommandons que le gouvernement fédéral alloue les ressources nécessaires pour étudier le rôle qui devrait revenir aux banques alimentaires et à d'autres organisations du même genre au Canada, y compris l'opportunité de convertir ces banques alimentaires en coopératives de consommateurs appartenant aux personnes à revenus modestes et gérées par eux, et l'opportunité de créer des centres de distribution de repas nutritifs aux écoliers. (p. 38)

13. Nous recommandons que l'étude de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (*L'enfance, l'école et la pauvreté*) soit distribuée aux parlementaires fédéraux et provinciaux, et qu'elle serve de base de consultation et de discussion en prévision de la conférence nationale proposée sur la pauvreté dans l'enfance. (p. 39)

14. Nous recommandons que Santé et Bien-être social Canada alloue les ressources nécessaires pour la création d'un fonds destiné à soutenir «l'auto-assistance dans la lutte contre la pauvreté». Les provinces seraient encouragées à se prévaloir de ce fonds; elles auraient la charge de coordonner et d'évaluer les demandes d'aide émanant des organisations locales. Une partie de l'argent serait réservée aux autochtones et aux besoins particuliers des mères seules. Le gouvernement fédéral veillerait à éviter le double emploi, évaluerait les projets et en ferait partager les résultats aux provinces et aux organisations. (p. 41)

15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral envisage une solution de rechange au programme actuel de supplément du loyer administré par la SCHL, et que cette solution passe par un régime supplétif à frais partagés, offerts directement aux foyers qui consacrent plus de 30 p. 100 de leurs revenus au logement, jusqu'à concurrence d'une limite donnée basée sur les coûts locaux d'un logement convenable. (p. 43)

OU

1. Nous recommandons que le gouvernement fédéral fasse sien l'objectif de réduire substantiellement la pauvreté des enfants au pays. À cette fin, nous proposons qu'il prenne l'initiative en mettant en œuvre, conjointement avec les autres niveaux de gouvernement et la population en général, des stratégies propres à répondre aux besoins des enfants vivant dans la pauvreté au Canada. (p. 14)
2. Nous recommandons de convoquer, dans les douze prochains mois, une conférence nationale où seraient représentés tous les niveaux de gouvernement et la population en général, afin de dégager des solutions conjointes au problème de la pauvreté dans l'enfance au Canada. (p. 14)
3. Nous recommandons que le ministre desormais chargé des questions de l'enfance accorde la plus haute priorité aux problèmes des enfants autochtones. Nous recommandons donc que le ministère dégage des crédits substantiels à cet effet, et qu'il entreprenne des consultations avec les organisations autochtones appropriées afin d'évaluer les besoins des enfants autochtones au Canada et d'établir un plan d'action pour combler ces besoins. (p. 15)
4. Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en coopération avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, établisse dans les meilleurs délais une politique nationale de garde d'enfants comportant une gamme de formules optionnelles de garde. (p. 20)
5. Nous recommandons de porter le salaire minimum fédéral à un niveau équivalant au seuil de la pauvreté calculé par Statistique Canada pour une personne, quel que soit son lieu de résidence au Canada. Une fois ce niveau atteint, le salaire minimum devrait être pleinement indexé sur le coût de la vie. (p. 23)
6. Nous recommandons d'appliquer le nouveau salaire minimum fédéral à tous les programmes et contrats financés ou cofinancés par le gouvernement fédéral. (p. 23)
7. Nous recommandons que les programmes actuels de soutien du revenu fassent preuve de plus de souplesse, de sorte que les bénéficiaires qui veulent se recycler ou améliorer leur formation pour augmenter leurs chances d'emploi ne soient pas pénalisés par une diminution d'aide sociale et de services complémentaires, comme la gratuité des médicaments sur ordonnance, etc. (p. 23)
8. Nous recommandons que le gouvernement fédéral examine attentivement les options de soutien du revenu que des experts ont élaborées pour le Comité à partir de modèles statistiques (voir l'Annexe II), et qu'il adopte:
 - a) des prestations nationales pour enfants, comprenant le montant prévu au titre des allocations familiales (aux taux actuels, mais pleinement indexées et sans récupération fiscale). Ce régime serait financé par les économies réalisées avec la suppression du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, par les fonds du Régime d'assistance publique du Canada prévus pour les enfants et par de nouveaux crédits de 500 millions de dollars;

En préparant nos rapports intermédiaire et final, nous avons entendu de nombreux experts et praticiens, parmi les plus éminents au Canada, dans le domaine de la pauvreté en général et de celle des enfants en particulier. Le paradoxe devant lequel nous nous trouvons au Canada est qu'en dépit de sa richesse, notre pays continue d'afficher des taux de pauvreté de l'enfance inacceptables. Cela rend encore plus nécessaire la concentration des efforts et des moyens pour réduire autant que possible l'ampleur de cette misère enfantine. Comme nous l'avons fait remarquer, les mesures précises et fructueuses qui ont été prises pour alléger la pauvreté des Canadiens âgés peut servir d'exemple pour nous rappeler que les solutions au problème sont «à notre portée». Qui veut peut.

Cependant, le fait que des solutions existent ne nous dispense pas de reconnaître la complexité du problème. Les témoins n'ont cessé de souligner les diverses dimensions et conséquences de la pauvreté dans l'enfance, qui peut aboutir notamment à maints problèmes sociaux à l'âge adulte. Devant cet état de fait, le Comité est convaincu que les solutions adoptées devront comporter simultanément des programmes de soutien du revenu et des programmes de services.

Nous croyons que des négociations fédérales-provinciales/territoriales, menées de façon judicieuse et novatrice, s'imposent pour mener à bien ce projet. Dans le présent rapport, nous nous sommes efforcés d'énoncer un ensemble de recommandations portant sur le rôle du gouvernement fédéral. Nous tenons cependant à souligner l'importance de la recommandation sur la tenue d'une conférence nationale pour trouver des solutions communes au problème de la pauvreté dans l'enfance. Nous voyons dans une telle conférence l'occasion pour tous les paliers de gouvernement, et pour la population en général, de communiquer et de participer ensemble à la préparation d'une offensive à long terme contre la pauvreté.

par un régime supplétif à frais partagés, offerts directement aux foyers qui consacrent plus de 30 p. 100 de leurs revenus au logement, jusqu'à concurrence d'une limite donnée basée sur les coûts locaux d'un logement convenable.

16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente son soutien financier aux programmes qui visent à faciliter l'accès à la propriété aux Canadiens à revenu faible et moyen.

Dans les mesures que le pays a déjà prises pour alléger le fardeau de la pauvreté, la plus grande attention a été donnée au logement. Des témoins estiment qu'il faut déployer la même volonté pour assurer des logements abordables aux familles canadiennes à revenu faible et moyen qui ont des enfants.

L'enfant atteint le niveau secondaire, où il reçoit généralement une attention moins personnelle et où on s'attend à ce qu'il démontre plus de discipline devant les exigences du programme scolaire. Le pourcentage de ceux qui obtiennent de mauvais résultats scolaires entre 12 et 16 ans est de 42,2 p. 100, comparativement à 13,6 p. 100 pour les enfants de six à onze ans.⁽¹¹⁹⁾

Ces faits témoignent de l'incidence des problèmes de logement sur la vie des enfants pauvres et de leurs familles au Canada. Nombre de témoins y voient la nécessité de nouveaux engagements plus soutenus de l'État en faveur du logement. Selon eux, il faut combiner des mesures provisoires à court terme avec des orientations à long terme pour fournir un plus grand nombre de logements accessibles aux gens dans le besoin. On s'inquiète du fait que les données actuelles n'indiquent aucune tendance dans cette direction.

Il y a environ 9,5 millions d'unités de logement au Canada. Or, les logements sociaux ne comptent que pour 5 p. 100 du parc immobilier et pour 3,8 p. 100 seulement des mises en chantier.⁽¹²⁰⁾

Le Comité a aussi appris que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a subi une réduction de 15 p. 100 de ses fonds destinés à de nouveaux logements sociaux en 1989-90 et 1990-91. Cela prive déjà 6 000 nouveaux foyers de l'aide de la SCHL (42 000 foyers en 1988-89, contre 36 000 en 1989-90).⁽¹²¹⁾ Le Comité presse le gouvernement d'engager davantage de fonds dans les programmes de logement déjà établis.

En même temps que de nombreux témoignages venaient défendre la notion de logement accessible, on a prôné de nouvelles approches pour répondre aux besoins de logement. Il apparaissait inopportun de compter sur de grands complexes d'habitation, étant donné l'abondance d'études qui montrent que de telles conditions de vie favorisent la multiplication des problèmes sociaux chez les enfants comme chez les adultes.

La SCHL administre couramment un programme de supplément de loyer, qui procède par entente entre un propriétaire et l'État. Ainsi, le propriétaire accepte de mettre un certain nombre d'unités de logement à la disposition du programme. L'entente fixe le loyer que le propriétaire recevra pour chaque unité, loyer basé sur les prix du marché pour des logements comparables dans la même communauté. La différence entre le loyer convenu et le paiement du locataire est alors subventionnée conjointement par la SCHL et la province (selon une échelle loyer/revenu).

Les problèmes que pose ce système ont été exposés par plusieurs témoins, qui ont mentionné notamment le stock limité des logements à loyers subventionnés dans la plupart des communautés. Le programme doit faire preuve de plus de souplesse.

RECOMMANDATIONS

15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral envisage une solution de rechange au programme actuel de supplément de loyer administré par la SCHL, et que cette solution passe

⁽¹¹⁹⁾ Ibid., p. 12.

⁽¹²⁰⁾ Conseil canadien de développement social, *Mémoire au Comité*, p. 10.

⁽¹²¹⁾ *Délibérations*, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 19.

L'un des problèmes des assistés sociaux est le grand écart qui existe entre les montants alloués pour le logement dans le calcul des taux d'aide sociale et le coût réel du logement. Un ancien administrateur du gouvernement régional d'Ottawa-Carleton a déclaré à cet égard :

... de plupart des assistés sociaux vivent dans des logements privés ... Environ 89 pour cent des résidents de la municipalité d'Ottawa-Carleton demeurent dans des logements privés... Étant donné l'augmentation des loyers, un grand nombre d'assistés sociaux consacrent au logement plus de 50 pour cent de leur revenu. Autrement dit, il ne leur reste que 50 pour cent d'un revenu très limité pour couvrir leurs autres dépenses... ce qui a pour conséquence le spectacle que vous voyez dans la rue... vers la fin du mois, quand les gens manquent d'argent, vous les voyez faire la queue (devant les banques d'alimentation).⁽¹¹⁶⁾

Ces problèmes ne sont pas propres aux assistés sociaux. Une étude basée sur les données de 1985 a trouvé une forte corrélation entre faible revenu et problèmes d'accessibilité au logement. Neuf foyers à très faible revenu sur dix dépensaient au moins 30 p. 100 de leur revenu pour l'habitation. Dans les foyers qui avaient des revenus inférieurs à 20 000 \$ en 1985, les locataires étaient plus que les propriétaires susceptibles de consacrer 30 p. 100 ou plus de leur revenu au logement.⁽¹¹⁷⁾

Au sein de ce groupe, il y en a certains qui sont plus susceptibles que d'autres de connaître des problèmes d'accessibilité. Les familles monoparentales, les jeunes familles et les foyers à une personne, par exemple, rencontrent de plus grandes difficultés de logement, et ces problèmes sont plus aigus dans les villes. En 1986, 56 p. 100 des familles monoparentales habitant des villes consacraient plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement, comparativement à 51 p. 100 en 1981. La situation est plus grave pour les jeunes familles. En 1986, 72 p. 100 des foyers identifiés à des personnes de 15 à 19 ans faisaient face à des problèmes d'accessibilité du logement, comparativement à 62 p. 100 en 1981. Parmi les foyers identifiés à des personnes de 20 à 24 ans, 46 p. 100 éprouvaient des difficultés analogues en 1986, contre 37 p. 100 cinq ans auparavant.

Mais il n'y a pas que l'accessibilité. On a aussi exposé devant le Comité les problèmes de conditions de logement et leurs effets éventuels sur les enfants; les rapports entre un logement inadéquat et l'état de santé et le dénuement des enfants; l'attention immédiate que la situation exige. Les enfants qui vivent dans des habitations mal chauffées, mal isolées et mal aérées courent plus de risques que les autres d'attraper des gripes, des infections et d'autres maladies plus graves. Le manque d'espace sûr et agréable pour jouer met aussi ces enfants en plus grand danger d'accidents et de blessures.

Une étude ontarienne (*Ontario Child Health Study*) a trouvé un rapport entre le logement et des problèmes de santé plus graves, tels que des désordres psychiatriques comprenant des troubles de comportement et de l'hyperactivité chez les enfants. Selon cette étude, les enfants habitant des logements sociaux ou subventionnés, particulièrement dans les grands immeubles, affichent un taux plus élevé de problèmes psychiatriques. Ces troubles touchent presque un tiers des enfants, surtout entre six et onze ans.⁽¹¹⁸⁾

Outre ces troubles psychiatriques, l'étude a découvert un plus grand risque de mauvais rendement scolaire chez les enfants habitant des logements subventionnés. Ce risque augmente fortement quand

⁽¹¹⁶⁾ Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 31.

⁽¹¹⁷⁾ Tom Bird, [Shelter Costs], *Canadian Social Trends*, n° 16, 1990, p. 9.

⁽¹¹⁸⁾ Dr Dan Offord et al., *Ontario Child Health Study: Children At Risk*, Queens Printer, Toronto, 1990, p. 12.

érodent leur confiance et leur estime d'eux-mêmes, ce qui ne peut manquer d'avoir des conséquences à long terme pour toute la famille.

RECOMMANDATION

14. Nous recommandons que Santé et Bien-être social Canada alloue les ressources nécessaires pour la création d'un fonds destiné à soutenir «l'auto-assistance dans la lutte contre la pauvreté». Les provinces seraient encouragées à se prévaloir de ce fonds; elles auraient la charge de coordonner et d'évaluer les demandes d'aide émanant des organisations locales. Une partie de l'argent serait réservée aux autochtones et aux besoins particuliers des mères seules. Le gouvernement fédéral veillerait à éviter le double emploi, évaluerait les projets et en ferait partager les résultats aux provinces et aux organisations.

En outre, il y aurait lieu d'envisager sérieusement une plus grande intégration au système éducatif des services de soutien social pour les familles. Dans la mesure du possible, l'école du quartier pourrait à la fois servir de centre d'information et accueillir toute une gamme de programmes de soutien.

D. Le logement

De nombreux témoins ont soulevé la question du logement, notamment son accessibilité, sa disponibilité et sa qualité.

Chaque jour au Canada, selon une étude réalisée par le Conseil canadien de développement social en 1987, au moins 10 000 personnes vivent dans des abris de secours. Chaque année, de 130 000 à 250 000 personnes font appel aux refuges d'urgence, et près de 20 p. 100 d'entre elles appartiennent à des familles qui comptent des enfants.⁽¹¹⁴⁾

Les familles qui dépendent d'abris de secours se retrouvent dans cette situation pour diverses raisons. Les difficultés économiques que connaissent les parents des enfants pauvres sont parmi les facteurs qui influencent le plus la qualité de vie des enfants. Les familles qui vivent au niveau du seuil de pauvreté, ou légèrement au-dessus, ont peine à supporter les coûts actuels du logement et peuvent être forcées de vivre dans des conditions qui compromettent gravement le mode de vie de leurs enfants. Le problème de l'accessibilité de l'habitation se trouve accru pour les familles qui dépendent de l'assistance sociale, et particulièrement pour les familles monoparentales (en grande majorité maternelles).

L'accessibilité joue un rôle majeur dans le choix du logement. Le prix des diverses formes d'habitation a monté en flèche ces dernières années. Ni le salaire minimum, ni les programmes de soutien du revenu n'ont emboîté le pas de cette augmentation. Cela signifie que le coût du logis grève considérablement les budgets domestiques, en particulier chez les familles pauvres, petits salariés ou bénéficiaires de l'aide sociale. De fait, il peut représenter de 40 à 60 p. 100 du budget de ces familles. Le problème est particulièrement aigu dans des grandes villes comme Toronto, Ottawa et Vancouver.⁽¹¹⁵⁾

(114) Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, p. 10.

(115) Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 26.

Voici ce qu'en dit le docteur Offord :

En résumé, s'il y a un domaine au Canada où les enfants pauvres sont désavantagés, c'est bien celui des activités récréatives et de l'apprentissage d'un sport ou d'un art... s'il y a un groupe au Canada qui pourrait tirer parti des programmes mis en œuvre à l'extérieur des foyers, ce sont bien les enfants pauvres, mais ce sont au contraire eux qui en profitent le moins⁽¹¹¹⁾.

Ce témoignage laisse entendre qu'une coopération interprovinciale et interministérielle sera essentielle à l'établissement de pareils services. Le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario s'est déjà engagé dans un vaste projet d'intervention précoce, mené dans quatre à six milieux défavorisés, représentant chacun un type de pauvreté. On compte suivre sur vingt ans le cheminement des enfants qui auront participé au programme. Cette étude peut être considérée comme un modèle qui intègre nombre de principes dont nous avons traité au début du présent chapitre. Le Comité estime qu'il s'agit d'un exemple à suivre. Il encourage d'autres provinces à étudier des moyens semblables d'offrir des services aux enfants pauvres.

C. Troubles de comportement et délinquance juvénile

Les troubles de comportement (agressivité chronique et refus de respecter les règles établies) sont plus fréquents chez les enfants pauvres. Dans les familles pauvres, 4 p. 100 des parents rapportent des troubles de comportement, comparativement à 1,8 p. 100 dans les familles plus favorisées. Selon l'étude sur la santé des enfants ontariens, ces différences sont encore plus frappantes si l'on se fie aux rapports des enseignants. La probabilité est, en effet, sept fois plus grande qu'un enseignant identifie un trouble de comportement chez un enfant pauvre que chez un autre.⁽¹¹²⁾ Les troubles de comportement sont au cœur du débat sur les liens qui existent entre la pauvreté dans l'enfance, la délinquance juvénile et le comportement criminel à l'âge adulte. Des études récentes, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, ont montré que les comportements associés chez les adultes peuvent souvent se rattacher aux difficultés qu'ils ont éprouvées dans la petite enfance (entre un et cinq ans) — notamment à l'inconséquence et la négligence des parents —, à leurs problèmes à l'école et à la pauvreté. Il en ressort aussi que les programmes d'éducation préscolaire s'avèrent très prometteurs face à ces difficultés.⁽¹¹³⁾ Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse estime qu'il faut absolument consacrer plus d'énergie et de ressources à la recherche et à la mise sur pied de méthodes efficaces de prévention précoce :

Si nous faisons fi des problèmes auxquels sont confrontés les enfants qui risquent de devenir des contrevenants, nous ne pourrions qu'en subir les conséquences. Si nous abandonnons ces enfants à leur existence marquée de promesses insatisfaites et de possibilités limitées, nous le paierons plus tard en argent, par l'aliénation de notre population et par des pertes de productivité et de créativité.

Des témoins ont insisté sur l'importance d'intégrer les programmes de soutien des parents et des enfants comme moyen de traiter les problèmes de comportement. L'indigence entrave la capacité des parents de bien encadrer la vie de leurs enfants et la leur. Des sentiments d'impuissance et d'incapacité

(111) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 12.

(112) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 10.

(113) Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, *Pour des lendemains plus sûrs, agissons dès aujourd'hui*, Ottawa, 1989, p. 1.

comme membres de famille ayant un revenu inférieur à 10 000 \$) risquent trois fois plus que les autres d'avoir de mauvais résultats scolaires (redoubler ou bien être inscrit à temps partiel ou à temps plein dans des classes d'éducation de l'enfance en difficulté).⁽¹⁰⁶⁾

L'étude fait aussi ressortir que les difficultés à l'école varient selon le sexe. Chez les fillettes de six à onze ans dont la famille bénéficie de l'assistance sociale, 28 p. 100 ont de mauvais résultats scolaires, contre 6 p. 100 pour les filles des autres familles. On constate par ailleurs que les mauvais résultats scolaires sont beaucoup plus fréquents chez les filles que chez les garçons.⁽¹⁰⁷⁾

Un document de recherche préparé pour le Comité souligne la nécessité d'offrir des services qui tiennent compte des problèmes des enfants pauvres à l'école.⁽¹⁰⁸⁾ Même si l'éducation est de compétence provinciale, le Comité se sent obligé de souligner l'importance des services éducatifs dans certains aspects de la lutte contre la pauvreté dans l'enfance. À cet égard, la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants a posé des jalons importants avec son rapport intitulé *L'enfance, l'école et la pauvreté*.

RECOMMANDATION

13. Nous recommandons que l'étude de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (*L'enfance, l'école et la pauvreté*) soit distribuée aux parlementaires fédéraux et provinciaux, et qu'elle serve de base de consultation et de discussion en prévision de la conférence nationale proposée sur la pauvreté dans l'enfance.

Les programmes d'intervention dans la petite enfance contribuent à donner aux enfants pauvres un départ dans la vie qui les rapproche de leurs camarades plus favorisés. Parlant du cheminement qu'ils doivent suivre, un témoin a dit :

...grandir au Canada, c'est comme participer à une course. Tout le monde en est conscient. Il y a cependant deux aspects importants dans cette course. D'abord, elle doit être juste. Cela suppose que les services comme les soins prénatals, les garderies, etc. doivent être les mêmes pour tous les enfants de façon que tous aient une chance égale... Ensuite, il y a tout l'aspect relatif au sentiment de rejet que ressentent les perdants. Il faut donc, d'une part, s'assurer que la course est juste et, d'autre part, atténuer ce sentiment de rejet.⁽¹⁰⁹⁾

Les enfants pauvres tirent avantage d'un accès précoce au système éducatif, tout comme de la participation à des programmes préscolaires et parascolaires de qualité qui sont offerts par l'école ou par la communauté. Selon l'étude sur la santé des enfants ontariens, la participation à ce genre de programmes offre un «facteur de protection», qui tend à mettre les enfants pauvres à l'abri de certains problèmes inhérents aux familles marginales.⁽¹¹⁰⁾

⁽¹⁰⁶⁾ Délivrations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 11.

⁽¹⁰⁷⁾ Délivrations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 14.

⁽¹⁰⁸⁾ Ross, David P. et Richard Shillington. Voir Annexe 1.

⁽¹⁰⁹⁾ Délivrations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 20.

⁽¹¹⁰⁾ Dan Offord et al., *Ontario Child Health Study: Children at Risk*, Queen's Printer, Toronto. Cette étude révèle qu'il faudra pousser plus loin les recherches pour déterminer les rapports de cause à effet entre les facteurs de protection et l'amélioration des résultats scolaires et la réduction des troubles psychiatriques chez les enfants pauvres.

Le lien entre revenu et alimentation est évident. Sur la foi de certains témoignages, il appert que dans les familles démunies le budget alimentaire est souvent puisé à même le budget «fourre-tout». Autrement dit, les dépenses non alimentaires qui surviennent sont financées par l'enveloppe alimentaire, ce qui signifie que les besoins nutritifs se trouvent souvent sacrifiés, par la force des choses.⁽¹⁰³⁾

Comme plusieurs témoins l'ont fait ressortir, ces insuffisances du budget alimentaire sont particulièrement graves pour les assistés sociaux. Les allocations pour la nourriture et le vêtement sont loin d'être suffisantes. En Nouvelle-Ecosse, par exemple, les assistés sociaux recevraient un montant équivalent à 60 p. 100 de ce qu'il en coûte pour acheter les produits alimentaires prévus dans le panier de la ménagère d'Agriculture Canada.⁽¹⁰⁴⁾

Les établissements d'enseignement secondaire et post-secondaire offrent, depuis de nombreuses années, des services alimentaires aux étudiants. Très souvent, ces services proposent des repas nutritifs et bon marché. Des témoins ont affirmé qu'en offrant des services semblables dans les écoles élémentaires, on pourrait pallier la fréquente insuffisance des allocations alimentaires.⁽¹⁰⁵⁾

Le Comité sait que de nombreux programmes alimentaires à l'école sont en vigueur à travers le pays. Ces programmes réussissent fort bien, pour la plupart, autant sur le plan éducatif que sur celui de la lutte à la pauvreté. Leur double vocation procède de leur volonté de lier l'apport de nourriture (déjeuner et dîner, ainsi que collations nutritives) avec l'éducation à l'alimentation et à la santé chez les écoliers. Une telle perspective mobilise les enseignants, les parents et la collectivité en général dans un projet commun, qui vise à la fois à prévenir et à atténuer les problèmes associés à la pauvreté et à la malnutrition. Le Comité appuie l'expansion de programmes semblables, afin que les enfants aient accès, au sein du système d'éducation public, à du lait et à des repas subventionnés.

Ces dernières années, la faim est devenue un phénomène plus apparent au Canada, en partie à cause de la prolifération de banques alimentaires, de soupes populaires et d'autres services de distribution de nourriture aux personnes nécessiteuses. Certains de nos témoins ont dit craindre que ces services deviennent institutionnalisés dans notre société.

RECOMMANDATION

12. Nous recommandons que le gouvernement fédéral alloue les ressources nécessaires pour étudier le rôle qui devrait revenir aux banques alimentaires et à d'autres organisations du même genre au Canada, y compris l'opportunité de convertir ces banques alimentaires en coopératives de consommateurs appartenant aux personnes à revenus modestes et gérées par eux, et l'opportunité de créer des centres de distribution de repas nutritifs aux écoliers.

B. L'éducation

Les rapports entre la pauvreté dans l'enfance et le niveau d'instruction méritent qu'on s'y penche tout particulièrement. L'étude sur la santé des enfants ontariens révèle que les enfants pauvres (définis

⁽¹⁰³⁾ Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 23-24.

⁽¹⁰⁴⁾ Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 25.

⁽¹⁰⁵⁾ L'enfance, l'école et la pauvreté, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, juin 1989.

RECOMMANDATION

10. Nous recommandons la mise en œuvre progressive, au cours des cinq prochaines années, d'une campagne nationale axée sur l'éducation prénatale et sur la prévention et le soin des grossesses à risque élevé, surtout chez les adolescentes.

RECOMMANDATION

Rendre les allocations familiales disponibles dès la grossesse serait une mesure qui permettrait l'accès à des soins de santé plus tôt et l'achat de suppléments nutritifs. En France, les femmes reçoivent des allocations mensuelles à partir du cinquième mois de grossesse et jusqu'à ce que le nourrisson atteigne quatre mois, sans égard au revenu familial. Quand le bébé a quatre mois accomplis, le revenu familial est évalué et l'allocation est prolongée ou ajustée en conséquence. Un programme analogue a permis de réduire la mortalité infantile en Finlande dans les années trente. Aujourd'hui, l'allocation finlandaise ne s'applique pas si la future mère ne se rend pas dans une clinique avant le cinquième mois de grossesse.⁽¹⁰⁰⁾

11. Le Comité recommande de verser des allocations familiales aux futures mères dès le cinquième mois de grossesse, après confirmation médicale, et sous condition de contrôles réguliers de santé prénatale ou d'assistance régulière aux cours prénatals offerts par la communauté.

Des témoins ont fait remarquer que ces programmes de distribution de suppléments nutritifs à certaines mères, plus particulièrement les adolescentes et les jeunes, ne devraient pas entraver la promotion et la mise en œuvre de programmes visant à empêcher les grossesses non désirées. L'un d'eux a même dit, dans le cadre d'une discussion sur la prévention de l'insuffisance pondérale :

...un enfant désire à de meilleures chances que celui qui ne l'est pas. Autrement dit, les grossesses qui sont vraiment voulues, et non pas simplement accidentelles, pourraient être un moyen efficace de résoudre le problème du faible poids à la naissance.⁽¹⁰¹⁾

Tout laisse croire qu'un appui soutenu aux agences et organismes non gouvernementaux qui offrent une information sûre et accessible sur la planification des naissances et la contraception, contribuera à la lutte contre la pauvreté dans l'enfance. Le Comité estime qu'il faut fournir à ces services l'appui financier nécessaire à leur survie et à leur efficacité.

Outre la question de l'insuffisance pondérale à la naissance, le Comité a été saisi d'un certain nombre d'autres problèmes et préoccupations liés à l'alimentation. Celle-ci est souvent perçue comme un dossier de santé plutôt que d'affaires sociales. Or, pareil cloisonnement masque le fait que des facteurs comme l'éducation, la capacité de lire et d'écrire, le logement, les transports, le soutien social et la situation économique, entre autres, exercent une influence profonde sur le comportement nutritionnel de l'individu ou de la famille».⁽¹⁰²⁾

⁽¹⁰⁰⁾ Informations obtenues des ambassades de France et de Finlande.
⁽¹⁰¹⁾ Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 19.
⁽¹⁰²⁾ Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 23.

Les enfants pauvres risquent davantage d'être en mauvaise santé que les enfants de familles à revenu plus élevé. Le taux de mortalité infantile est près de deux fois plus élevé chez les pauvres que chez les riches.⁽⁹¹⁾ L'Association médicale canadienne constate qu'en milieu pauvre, le taux de mortalité infantile résultant de maladies infectieuses est 2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale et les décès accidentels, deux fois plus nombreux.⁽⁹²⁾

L'insuffisance de poids à la naissance, principale cause de mortalité infantile et prodrome de mauvaise santé dans l'enfance et à l'âge adulte, est aussi plus fréquente en milieu pauvre. L'Association médicale ontarienne a relevé plusieurs facteurs qui y contribuent, dont la mauvaise alimentation et la consommation de cigarettes chez les adolescentes et les femmes célibataires pauvres.⁽⁹³⁾ Plusieurs témoins ont insisté sur l'importance d'une saine alimentation pour les femmes enceintes ou qui allaitent. On sait, par exemple, que les enfants nés de familles pauvres pèsent généralement de 200 à 300 grammes de moins que les bébés des milieux favorisés.⁽⁹⁴⁾

L'insuffisance pondérale rend l'enfant plus vulnérable à une série de problèmes dans l'enfance et plus tard dans la vie. D'autre part, la mortalité périnatale est beaucoup plus forte chez les bébés de poids insuffisant à la naissance. Chez les enfants dont le poids à la naissance est inférieur à 2,5 kilogrammes, le taux de mortalité dans le premier mois est 40 fois supérieur à celui des enfants nés à terme et pesant davantage.⁽⁹⁵⁾

À plus long terme, ces enfants risquent beaucoup plus de souffrir de déficiences mentales, de handicaps physiques, de retards de développement et de problèmes neuromoteurs.⁽⁹⁶⁾ D'autre part, les soins qu'exigent les nouveau-nés de poids insuffisant coûtent cher.⁽⁹⁷⁾ Les frais hospitaliers, par exemple, varient de 9 500 \$ à 60 000 \$ pour les bébés trop légers, comparativement à environ 5 500 \$ pour les bébés normaux.⁽⁹⁸⁾

La prévention de l'insuffisance pondérale à la naissance doit faire partie de la lutte contre la pauvreté dans l'enfance. Parmi les initiatives prises dans ce sens et qui ont donné de bons résultats, mentionnons certains programmes de distribution de suppléments nutritifs aux femmes enceintes (vitamines, lait, œufs et jus d'orange).⁽⁹⁹⁾

- (91) Russell Wilkins, Owen Adams et Anna Brackner, *Changes in Mortality by Income in Urban Canada from 1971 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality*, Division de la politique de santé, Santé et Bien-être Canada et Division de la santé, Statistique Canada, Ottawa, juin 1989 (données présentées à la Conférence des sous-ministres de la Santé du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires).
- (92) Leslie Fruman, «Growing Up Poor: Disadvantaged in Every Way», *Toronto Star*, 29 septembre 1987.
- (93) *Mémoire au Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario*, 9 janvier 1987.
- (94) *Délibérations*, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 27.
- (95) *Délibérations*, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 8.
- (96) *Délibérations*, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 27.
- (97) *Délibérations*, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 11.
- (98) *Délibérations*, 3 avril 1990, fascicule 20.
- (99) *Délibérations*, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 32.

CHAPITRE VI : LES OPTIONS DU CÔTÉ DES SERVICES

Dans le présent rapport et dans le *Rapport provisoire*, nous avons plusieurs fois souligné que la pauvreté des enfants au Canada exige une approche à double volet, si l'on veut atténuer le problème à court terme et le résoudre à long terme. Prises isolément, des mesures en matière de revenu et d'emploi n'iront pas assez loin pour corriger les effets de la pauvreté dans l'enfance, pas plus qu'elles n'arrêteront les changements qu'il faut à long terme. Comme l'a dit un témoin, il est impératif que les Canadiens comprennent l'envergure et la profondeur des réformes qui s'imposent :

Ce serait induire le public en erreur que de lui dire qu'une ou deux mesures ponctuelles permettraient de résoudre à peu près le problème. Nous devons tirer des leçons de cette expérience. On avait dit aux Américains qu'avec des programmes comme «Bon Départ» et en concentrant des prestations supplémentaires sur certaines collectivités en particulier, on éliminerait la pauvreté. L'expérience américaine a échoué pour diverses raisons. Elle ne pouvait réussir. Elle était politiquement indéfendable et elle a sombré après six ans.⁽⁸⁵⁾

De nombreux témoins, forts de leur expérience de la lutte contre la pauvreté en général et contre celle des enfants en particulier, ont parlé du besoin d'offrir des services. Ils ont souligné qu'il faut offrir ces services en tandem avec des réformes de niveau macro-économique, dans le domaine de l'emploi et des revenus. À ce propos, d'aucuns ont affirmé que la meilleure prestation de services possible devrait être conçue et élaborée à partir des principes les mieux fondés du développement de l'enfant⁽⁸⁶⁾ et de la nécessité reconnue de coopération entre les paliers fédéral, provincial et municipal⁽⁸⁷⁾ ainsi qu'entre les ministères.⁽⁸⁸⁾ Pareille approche permettrait d'éviter les problèmes de fragmentation et de double emploi, qui accompagnent la mosaïque de services qui existe à l'heure actuelle.

Une façon d'aborder la question est de la considérer selon ce qu'un témoin appelle «l'optique des chances d'accomplissement». Cette approche consiste essentiellement à «faire en sorte que chaque enfant puisse cheminer, depuis la gestation, en passant par l'enfance et l'adolescence, jusqu'à un statut d'adulte positif»⁽⁸⁹⁾. Elle suppose qu'on reconnaisse que les enfants ont besoin d'une vaste gamme de services. Elle sous-entend en outre que la nature des services peut varier d'un enfant à l'autre, au long de son développement, selon divers facteurs comme le sexe, le patrimoine culturel et l'environnement communautaire. Un témoin a souligné la nécessité de prévoir des services intégrés :

... les écoles sont importantes mais ne peuvent faire tout le travail elles-mêmes; les services professionnels sont importants mais ils ne suffisent pas, et même les écoles et les services professionnels ensemble ne suffisent pas...il faut édifier une chaîne continue conjuguant mesures de soutien du revenu et initiatives de développement communautaire...⁽⁹⁰⁾

Il importe de garder à l'esprit ce principe général d'une chaîne continue de services intégrés, lors de l'élaboration et de la prestation des services décrits ci-dessous.

(85) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 24.
(86) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 13.
(87) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 20.
(88) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 18.
(89) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 17.
(90) Délibérations, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 22.

RECOMMANDATION

8. Nous recommandons que le gouvernement fédéral examine attentivement les options de soutien du revenu que des experts ont élaborées pour le Comité à partir de modèles statistiques (voir l'Annexe II), et qu'il adopte:

a) des prestations nationales pour enfants, comprenant le montant prévu au titre des allocations familiales (aux taux actuels, mais pleinement indexées et sans récupération fiscale). Ce régime serait financé par les économies réalisées avec la suppression du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, par les fonds du Régime d'assistance publique du Canada prévus pour les enfants et par de nouveaux crédits de 500 millions de dollars;

OU

b) un crédit d'impôt remboursable amélioré (et pleinement indexé) qui s'adresserait aux familles pauvres avec enfants. Il serait financé à même l'argent économisé par la suppression des allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants, auquel viendraient s'ajouter des fonds issus de l'actuel crédit d'impôt remboursable pour enfants et des sommes dégagées du Régime canadien d'assistance publique.

Le Comité est conscient que la mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces options nécessitera l'adhésion des provinces, qui devront accepter de maintenir aux niveaux actuels leur participation fiscale au Régime d'assistance du Canada; et cela comprend le maintien des services actuels du RAC.

9. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux concluent un accord pour que les niveaux actuels de soutien du revenu assurés par les provinces en vertu du RAC soient maintenus et assujettis à un taux d'indexation comparable à celui qui s'applique à d'autres secteurs d'aide financés par le RAC.

années, les contribuables appuieraient de moins en moins les dépenses sociales, et les gens qui doivent s'adresser à des programmes sélectifs pour obtenir une aide financière en souffriraient.⁽⁸²⁾

Selon d'autres, les programmes sociaux universels favorisent chez les Canadiens un sentiment d'unité, d'appartenance à une même communauté; et l'abandon de ce principe, qui a été entériné dans les orientations politiques, serait un sujet de divisions et de diatribes :

Une des conséquences de l'érosion des prestations versées aux familles à revenu faible et moyen — et c'est ce qui est prévu au programme, c'est que cela divise les gens et crée des conditions qui ne soient intéressantes ni pour les pauvres ni pour les personnes à revenu modeste ou moyen... lorsqu'un gouvernement commence à s'attaquer aux prestations prévues pour les familles à revenu modeste et moyen, il fait intervenir la lutte des classes dans le système des politiques sociales et empêche les deux groupes d'en tirer quoi que ce soit. Si le ciblage fonctionnait, alors l'assistance sociale serait la forme de paiement la plus généreuse au pays. Mais, historiquement, elle ne l'est pas, car l'assistance sociale ne s'appuie sur aucun fondement politique.⁽⁸³⁾

Les partisans des allocations familiales apprécient tout particulièrement ce régime parce qu'il distribue de l'argent directement aux femmes. Et bien que le montant ne puisse être qualifié de considérable, les défenseurs des allocations prétendent que la définition du terme «considérable» est relative. Le fait que les femmes pauvres et les travailleuses pauvres aient pu jusqu'ici compter sur un chèque mensuel leur a donné une certaine indépendance, aussi limitée soit-elle. D'aucuns disent que même au sein des familles à revenu moyen ou élevé, les femmes n'ont, dans certains cas, aucune emprise sur l'argent du ménage; elles peuvent alors bénéficier au moins du chèque mensuel d'allocations familiales.⁽⁸⁴⁾

Il faut souligner de plus que, même si les allocations familiales sont égales pour tous, le régime fiscal fait que les familles pauvres reçoivent, en fin de compte, plus que les familles à revenu moyen et bien plus encore que les familles aisées, qui en bénéficient le moins. Car les allocations familiales sont traitées comme des revenus et imposées en conséquence. Comme l'explique l'Annexe II, une famille de travailleurs pauvres qui ne paie aucun impôt sur le revenu touche le montant maximal, tandis qu'une famille de travailleurs pauvres à soutien unique, avec un revenu de 20 000 \$, conserve 74 p. 100 des prestations qu'elle touche, soit 295 \$ sur le paiement par enfant de 400 \$. Une famille à revenu moyen disposant d'un revenu de 50 000 \$ ne conserve que 60 p. 100 des allocations, soit 239 \$ par enfant, tandis qu'une famille à revenu élevé ne peut garder que 55 p. 100 des prestations reçues, soit 220 \$ par enfant. Il ressort, à la lumière de ces chiffres, que même si les allocations sont qualifiées d'universelles, elles ne le sont plus dans les faits après impôt.

De toute façon, quelle que soit l'option retenue, il faudra l'indexer pleinement pour qu'elle soit efficace à long terme. Comme nous l'avons vu, l'indexation partielle a gravement miné l'efficacité des programmes actuels de prestations pour enfants. Pour que les programmes de soutien du revenu ne soient pas de vains instruments de lutte contre la pauvreté, il faudra rétablir la pleine indexation. Sinon, les prestations continueront de s'amenuiser jusqu'à devenir insignifiantes.

⁽⁸²⁾ Conseil national du Bien-être social, *Les allocations familiales : un régime à repenser?*, ministère des Approvisionnement et Services, Ottawa, 1983.
⁽⁸³⁾ Débats, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 50.
⁽⁸⁴⁾ Conseil national du Bien-être social, 1983, *Les allocations familiales*.

allocations familiales, mais elle postule que celles-ci seront imposées au même titre que les revenus ordinaires.

3. *Évaluation des options*

De façon manifeste, les deux options simplifient le système actuel de prestations pour enfants, en se fondant sur la nécessité d'augmenter le soutien assuré aux familles avec enfants. De même, en récupérant l'argent consacré aux enfants en vertu du Régime d'assistance publique du Canada et en le transférant à un crédit d'impôt remboursable pour enfants, les deux options soustraient les enfants à l'assistance sociale. Comme le souligne le rapport final du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, pareille mesure marquerait un pas en avant dans la réforme du bien-être social. Sous le système actuel, en effet, les assistés sociaux voient leurs revenus accusés un grand recul (avec la perte des prestations pour enfants) dès qu'ils commencent à travailler. Le fait d'offrir aux familles de travail-leurs pauvres des prestations semblables à celles de l'aide sociale supprimerait la «désincitation à tra-vailler» et faciliterait la transition du «bien-être» à la vie active.

Avec les prestations sélectives comme avec les mixtes, les familles assistées pauvres toucheraient les mêmes prestations pour enfants. Sous l'option mixte, ces familles recevraient toutefois 100 dollars de plus (2 775 \$ en crédit d'impôt remboursable pour enfants, et 400 \$ en allocations familiales). Par ailleurs, les familles assistées ne perdraient rien par rapport à ce que leur offre le régime actuel. Le Tableau J de l'Annexe II compare chacune des deux options avec le régime actuel. Les deux auraient pour effet d'augmenter notablement les prestations des familles de travailleurs pauvres et des familles à revenu faible et moyen. Par exemple, avec l'option mixte, une famille à deux soutiens gagnant 20 000 \$ toucherait 5 064 \$. Sous le système actuel, la même famille ne reçoit que 2 153 \$.

De fait, les changements qu'entraînerait l'une ou l'autre de ces options donneraient lieu à des augmentations considérables pour les familles canadiennes. La principale différence est qu'une seule option prévoit le maintien des prestations pour toutes les familles avec enfants, quel que soit le niveau de revenu. Différents arguments sont avancés pour ou contre l'universalité des allocations familiales.

Ceux qui s'y opposent prétendent que les conditions économiques ne permettent plus cet idéal qui tient davantage de l'utopie que du réalisme. Dans le même ordre d'idées, ils disent que l'argent consacré au maintien d'un régime universel serait utilisé à meilleur escient s'il était distribué aux familles dans le besoin, en vertu d'un régime de prestations mieux ciblé. D'autres maintiennent que l'argent destiné aux allocations familiales pourrait financer la pleine indexation des crédits d'impôt remboursables pour enfants. Il est impossible de savoir dans quelle mesure ces différentes théories deviendraient réalité si l'on choisissait une option de prestations uniquement sélectives.

De leur côté, les tenants de l'universalité avancent, entre autres arguments, que des programmes sociaux universels ont toujours été la pierre angulaire de la politique sociale canadienne, les fondations sur lesquelles reposent des programmes sociaux plus sélectifs. Le Conseil national du bien-être social l'explique ainsi :

Tous les Canadiens bénéficient de certains programmes universels à un moment donné au cours de leur vie. Laisser tomber le principe de l'universalité au sein d'un régime aussi prestigieux que celui des allocations familiales affaiblirait la base même du système canadien de sécurité sociale. Avec les

Avec l'option des prestations sélectives, les prestations pour enfants seraient remplacées par un seul crédit d'impôt remboursable pour enfants. Les familles gagnant moins de 16 500 \$ recevraient 3 075 \$ par enfant. Au delà de ce seuil, on prélèverait sur ce montant 25 p. 100 de chaque dollar de revenu supplémentaire. Cette formule s'appuie sur le régime consolidé de prestations pour enfants recommandé par le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, en 1988. Comme le montre le tableau J à l'Annexe II, aucun montant ne serait versé aux familles biparentales de deux enfants dont le revenu dépasse les 41 100 \$.

L'absence d'une composante universelle (pas d'allocations familiales) dans cette proposition signifie que les familles qui disposent d'un revenu supérieur à 41 100 \$ ne recevraient aucune compensation pour l'argent qu'elles doivent dépenser pour élever leurs enfants. Cela reviendrait à abandonner le principe, établi de longue date, qui veut que l'on assure une certaine équité sur le plan financier entre les ménages avec ou sans enfants, quel que soit le revenu. Autre facteur important ici, on reconnaît que le revenu moyen des familles canadiennes en 1990 s'élève à environ 45 000 \$. Or, le seuil de revenu utilisé pour décider de l'admissibilité à l'ensemble des prestations est bien en-deçà de ce chiffre.

2. L'option mixte : prestations sélectives avec composante universelle

L'option précédente est une formule «sans incidence budgétaire», mais le Comité a examiné aussi une option qui suppose de nouveaux crédits. Il serait opportun de rappeler ici que des recherches menées pour le Comité ont révélé que, de 1986 à 1991, près de 3,5 milliards de dollars auront été retirés du régime des prestations pour enfants. Les représentants du Child Poverty Action Group l'ont d'ailleurs signalé :

Le retrait des prestations aux familles à revenu faible et moyen n'a pas débouché sur un soutien accru pour les pauvres du pays... Entre 1984 et 1988..., la richesse réelle en dollars constants s'est accrue de 15 p. 100, mais les prestations pour enfants versées aux familles pauvres n'ont augmenté que de 6,6 p. 100. Par conséquent, l'on retire ces prestations des familles à revenu faible et moyen, mais l'on ne redistribue pas la très grande richesse du pays aux familles nécessiteuses, alors que c'était là le motif invoqué au départ pour justifier la suppression de ces prestations.⁽⁸¹⁾

L'option des prestations mixtes que nous avons étudiée prévoit la redistribution d'une fraction du montant retiré de l'enveloppe des prestations pour enfants : environ 500 millions de dollars.

Cette option s'aligne essentiellement sur le même principe que les prestations sélectives, en ce sens qu'elle prévoit combiner les prestations existantes et les convertir en un crédit d'impôt remboursable pour enfants. Avec l'option mixte, le crédit s'élèverait à 2 775 \$ et le seuil pour la récupération fiscale et le taux de récupération (16 600 \$ et 25 p. 100, respectivement) seraient les mêmes qu'avec les prestations sélectives.

Ce qui différencie surtout cette option de la précédente, c'est qu'on y prévoit le maintien des allocations familiales pour toutes les familles avec enfants, quel que soit leur revenu. La dépense supplémentaire de 500 millions de dollars conserverait au régime son taux actuel, qui correspond à environ 400 \$ par enfant par an. Cette option ne tient pas compte de la récupération projetée pour les

(81) Délibérations, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 46.

2. Familles à deux soutiens

L'étude fait aussi ressortir l'incidence qu'auront ces changements sur les familles à deux revenus et sur les familles monoparentales. Les résultats sont assez semblables. Les plus gros perdants, chez les familles où les deux conjoints touchent un revenu, sont les familles à revenu moyen (gagnant 55 000 \$). En effet, leurs prestations diminueront de 45 p. 100, passant de 2 312 \$, soit 4,2 p. 100 de leur revenu, en 1984, à 1 272 \$, soit 2,4 p. 100 de leur revenu, en 1994.

3. Familles monoparentales

Du côté monoparental, la famille du travailleur pauvre (gagnant 15 000 \$ et bénéficiant de l'équivalent de l'exemption de personne mariée, de la déduction des frais de garde pour l'enfant le plus jeune, du régime des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants) subit une réduction de prestations sur dix ans. Celles-ci passent de 3 046 \$, ou 20,3 p. 100 du revenu en 1984, à 2 862 \$, ou 19,7 p. 100 du revenu, en 1994. Quant aux familles monoparentales à revenu moyen (gagnant 25 000 \$, auxquels viennent s'ajouter les mêmes prestations que celles dont bénéficie la famille du travailleur pauvre monoparentale), elles voient leurs prestations, qui se chiffraient à 3 184 \$ en 1984 (12,7 p. 100 de leur revenu) régresser à 2 413 \$ en 1994 (10 p. 100 de leur revenu).

Ces réductions montrent jusqu'à quel point les changements apportés aujourd'hui aux prestations pour enfants auront une incidence négative à long terme. Particulièrement lourds à cet effet seront le projet de récupération fiscale et le passage de la pleine indexation à une désindexation partielle. Ces changements ont déjà gravement miné les objectifs traditionnels des prestations pour enfants, et les changements à venir laissent présager une érosion encore plus marquée.

D. Propositions de solutions de rechange

En tenant compte de tous ces facteurs et de l'importance de fournir un revenu supplémentaire aux familles avec enfants, le Comité envisage deux solutions de rechange: des prestations sélectives ou une option mixte. Si l'une ou l'autre de ces propositions était adoptée, la situation des familles avec enfants changerait pour le mieux et le système, qui est de plus en plus complexe et inefficace, s'en trouverait simplifié. Nos deux propositions se distinguent dans la mesure où elles visent certaines familles seulement (les plus nécessiteuses), au lieu d'adopter une approche plus universelle. La deuxième formule exigerait de nouveaux crédits (environ 500 millions de dollars), tandis que la première serait sans incidence budgétaire.

1. L'option des prestations sélectives

Se fondant sur les dépenses actuelles en prestations pour enfants et en programmes d'aide destinés aux familles avec enfants, l'étude publiée à l'Annexe II établit des versements globaux d'environ 5,7 milliards de dollars en 1990. Il ressort cependant qu'en 1991, le système fédéral de prestations pour enfants distribuera près de 1,7 milliard de dollars de moins qu'il ne l'aurait fait sous l'ancien régime (avant 1985). Rappelons que ce total comprend l'ensemble des prestations pour enfants existantes ainsi que les sommes consacrées aux enfants dans le cadre actuel du Régime d'assistance publique du Canada.

de soutien du revenu, mis en œuvre simultanément et avec vérification continue de leur efficacité. Il importe de souligner que les programmes de soutien du revenu que nous proposons plus loin sont nécessaires, mais non suffisants. Le lecteur ne devra pas oublier que les programmes d'aide matérielle ci-dessous ne sont que l'un des deux volets de l'action que nous-mêmes, d'accord en cela avec les témoins, envisageons pour remédier à la pauvreté des enfants. Nous traitons du second volet, les solutions axées sur les services, dans un chapitre ultérieur du présent rapport.

C. Options de soutien du revenu: l'incidence des changements récents

Les programmes de soutien du revenu en vigueur à l'heure actuelle (allocations familiales, crédit d'impôt remboursable pour enfants et Régime d'assistance publique du Canada) sont en train de perdre de leur efficacité comme instruments de lutte contre la pauvreté. En effet, une étude jointe au rapport (Annexe II) fait un examen approfondi de l'incidence des changements intervenus dans le système depuis 1984 sur différents types de familles avec des niveaux de revenu différents, en comparant l'«ancien» système de prestations pour enfants, tel qu'il existait en 1984 (allocations familiales, exemption d'impôt au titre des enfants, crédit d'impôt remboursable pour enfants et déduction pour frais de garde d'enfants) avec le «nouveau» système tel qu'il existera en 1994 (allocations familiales avec disposition de récupération, crédit d'impôt non remboursable pour enfants, crédit d'impôt remboursable pour enfants et déduction pour frais de garde d'enfants). Le choix de 1994 se justifie pour faire ressortir les effets que quatre années d'inflation auront eus sur le système partiellement désindexé. Les prévisions ont été établies pour une «famille modèle» comprenant un enfant de moins de sept ans et un autre plus âgé. Les calculs portent sur trois catégories de familles: à soutien unique, à deux soutiens et monoparentales.

1. Familles à soutien unique

Chez les couples où un seul conjoint touche un revenu, il ressort que toutes les familles, sauf les plus pauvres, subiront une baisse de prestations au cours des prochaines années. Même la famille assistée pauvre (qui n'a aucun revenu de travail mais qui bénéficie d'allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable pour enfants), la seule qui verra ses prestations pour enfants augmenter, ne consatera qu'une très légère amélioration (41 \$ de plus), comparativement aux niveaux de 1984. La famille de travailleurs pauvres (gagnant 20 000 \$ en 1990 et bénéficiant d'allocations familiales, et de crédits d'impôt pour enfants remboursable et non remboursable) perdra 241 \$ sur la période projetée de 10 ans, la part des prestations (sur l'ensemble du revenu) passant de 10,4 p. 100 en 1984 à 7,8 p. 100 en 1994. Toujours avec le même régime, la famille à revenu moyen (gagnant 40 000 \$ et bénéficiant d'allocations familiales et de crédits d'impôt pour enfants remboursable et non remboursable) verra elle aussi ses prestations fléchir sensiblement. Celles-ci passeront, en effet, de 2 066 \$, soit 5,2 p. 100 de son revenu en 1984, à 806 \$, ou 1,7 p. 100 de son revenu, en 1994. Quant à la famille à revenu élevé (gagnant 100 000 \$ et bénéficiant d'allocations familiales et du crédit d'impôt non remboursable pour enfants), ses prestations tomberont de 1 408 \$ en 1984, soit 1,4 p. 100 de son revenu, à 180 \$, soit 0,2 p. 100 de son revenu, en 1994.

programmes d'incitation à la formation, complètement d'aide, etc.) sont indispensables si l'on veut que les parents puissent tirer parti des programmes visant à réduire leur dépendance.⁽⁷⁶⁾

On commence à inventorier les mauvais effets de l'assistance sociale chez les enfants. Ainsi, une enquête sur la santé des enfants ontariens a comparé la fréquence de maladie chez les enfants assistés et non assistés de quatre à seize ans. On constate que les premiers sont deux fois plus susceptibles de souffrir de troubles psychiatriques, d'éprouver des difficultés scolaires et de fumer. De plus, ils sont 1,5 fois plus nombreux à présenter des problèmes chroniques de santé et peu enclins à participer aux activités parascolaires.⁽⁷⁷⁾

On n'a pas réussi à déterminer précisément pour quelle raison la situation d'assisté, en tant que forme distincte de pauvreté, exerce une influence négative sur les enfants. Parmi les explications possibles figurent l'opprobre associé à l'aide sociale par suite de l'attitude de la société à l'égard des assistés, ainsi que les méthodes inquisitrices de vérification du revenu des prestataires. On connaît la forte corrélation entre pauvreté, d'une part, et troubles psychiatriques et difficultés scolaires, d'autre part; mais il existe en outre une corrélation indépendante (abstraction faite du revenu) entre la situation d'assisté social et cet ensemble de problèmes.⁽⁷⁸⁾

Le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario en a tiré la constatation suivante :

Nous pensons que l'on peut raisonnablement conclure que l'explication réside en partie dans la filé-trissure durable produite par l'état d'assisté, qui marque également les enfants. Le public tend à voir d'un meilleur œil les travailleurs démunis que les bénéficiaires de l'aide sociale. Ces attitudes, bien entendu, ne différencient pas les adultes et les enfants.⁽⁷⁹⁾

Devant cet état de fait, le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario a recommandé de sous-traiter entièrement les enfants au système d'aide sociale et de faire appel à un autre programme pour répondre à leurs besoins matériels.

Nos témoins ont été unanimes à dire que le système actuel de soutien du revenu des familles pauvres avec enfants est inadapte et, dans certains cas même, néfaste. [Voir Recommandation 7, p. 23.] Le rapport publié par notre Comité en juin 1987, *Les prestations pour enfants : Proposition d'un supplément de revenu familial garanti*, jugeait notre régime fiscal et notre régime de sécurité sociale injustes, en raison du déséquilibre qui existe entre les prestations que nous offrons à nos enfants et les avantages concédés à d'autres secteurs de notre société.⁽⁸⁰⁾ En 1990, cette iniquité subsiste toujours.

Il paraît évident que pour abolir la pauvreté chez les enfants, il faut trouver un moyen plus efficace, moins inquisiteur et moins culpabilisant de distribuer l'aide sociale. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la solution à long terme au dénuement des enfants devra faire appel à une combinaison de services et

⁽⁷⁶⁾ Mémoire au Comité, 3 avril, p. 10.

⁽⁷⁷⁾ Dan Offord et Michael H. Boyle, *Morbidity Among Welfare Children in Ontario*, mémoire au Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, 12 décembre 1987.

⁽⁷⁸⁾ Direction des services à l'enfance, ministre des Services communautaires et sociaux de l'Ontario (avec l'aide de David P. Ross), *Low Income and Child Development: A Case for Prevention Strategies*, document de travail pour l'examen de l'aide sociale de l'Ontario, juin 1987 (cité ci-après comme Rapport du MSSC).

⁽⁷⁹⁾ *Transition*, Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale en Ontario, rédigé pour le ministre des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, Toronto, Imprimerie de la Reine pour l'Ontario, septembre 1988, p. 115.

⁽⁸⁰⁾ Sénat du Canada, Ottawa, p. 39.

ainsi que des ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins. Certains biens et revenus personnels ne sont pas inclus dans le calcul des ressources.

Des témoins ont relevé un certain nombre de raisons pour lesquelles le RAC n'a pas réussi à instaurer un filet de sécurité sociale approprié pour tous les Canadiens. La principale est l'insuffisance du revenu que le Régime assure aux prestataires partout au pays.

Le professeur Moscovitch a fait remarquer que, si le préambule du RAC précise bien que les prestations doivent être adéquates, cette adéquation, par contre, n'est définie par aucune législation ni administration fédérale ou provinciale:

Il existe des barèmes de taux dans chaque province diversement reliés au taux de pauvreté dans chaque région, mais aucune de ces relations n'est-elle publiquement énoncée. Il n'existe non plus aucun semblant d'uniformité des taux entre les régions du pays. Ce qui importe le plus dans le contexte de la pauvreté des enfants, c'est que aucune famille avec enfants qui dépend de l'aide sociale ne parvienne à un niveau de revenu brut avant impôt supérieur au seuil de la pauvreté de Statistique Canada.⁽⁷³⁾

De même, on peut lire dans la seule étude disponible actuellement sur le réseau complexe de régimes provinciaux qui constitue le «système d'aide sociale» canadien :

Les mots manquent pour décrire l'effet dévastateur de taux d'aide sociale d'une insuffisance absolue. Nulle relation écrite ne peut même effleurer les dégâts physiques et les cicatrices psychologiques engendrés par la vie à un niveau de dénuement inférieur aux normes jugées absolument minimales pour la subsistance élémentaire.⁽⁷⁴⁾

Les témoins s'inquiètent également de la tendance de certains prestataires de l'aide sociale à tomber dans le «piège de l'assistance», qui confine plusieurs générations de certaines familles dans une vie d'indigence. Selon certains, cela serait dû, en partie du moins, aux règles d'admissibilité et aux restrictions sur les biens que peuvent posséder les bénéficiaires du RAC. On peut arguer, à cet égard, que le peu de biens qu'un prestataire est autorisé à posséder pour avoir droit aux prestations garantit que seuls les «plus pauvres d'entre les pauvres» touchent l'aide sociale, et uniquement lorsqu'ils ont épuisé tous les autres moyens de subsistance.⁽⁷⁵⁾ Et ainsi, selon cet argument, on réduit grandement les chances de ces personnes de s'arracher un jour à l'indigence.

Autre sujet de préoccupation: la faible possibilité laissée aux assistés de s'affranchir de l'aide publique en gardant le revenu d'un travail. Certains témoins estiment que le taux élevé de récupération fiscale sur les gains d'un assisté décourage les prestataires de compléter leur revenu et de se libérer de la pauvreté par le travail. Voici ce qu'en dit la National Coalition on Child Poverty :

La dépendance pendant une longue période à l'égard de l'aide sociale peut être aussi débilissante qu'elle est utile. Un grand nombre des désincentifs à s'affranchir de l'aide sociale sont inhérentes au système lui-même (telles la réduction des chèques d'aide mensuels d'un montant équivalent au revenu gagné, calcul du montant de l'aide mensuelle par déduction des allocations familiales). Toutes les mesures qui encouragent et facilitent l'initiative de la part des assistés (par ex., garde d'enfants,

⁽⁷³⁾ Mémoire au Comité, 6 mars 1990, p. 5.

⁽⁷⁴⁾ Conseil national du bien-être social, novembre 1987, p. 82.

⁽⁷⁵⁾ Social Planning and Research of British Columbia, Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 5.

Depuis 1984, le gouvernement fédéral a quelque peu amélioré le système des prestations pour enfants. Il a remplacé la déduction d'impôt au titre des enfants par un crédit non remboursable et accru le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Toutefois, d'autres changements vont en sens contraire. Le gouvernement fédéral a doublé la déduction pour frais de garde d'enfant, laquelle est régressive (la portant d'un maximum de 2 000 \$ à 4 000 \$ pour un enfant de moins de six ans), introduit la récupération fiscale des allocations familiales dans le cas des parents ayant un revenu net supérieur à 50 000 \$, et partiellement désindexé les prestations pour enfants, ce qui érode leur valeur au fil du temps.⁽⁷⁰⁾

Il est clair que les revenus du travail, augmentés des allocations familiales et du crédit d'impôt remboursable, ne suffisent pas à de nombreuses familles qui ont des enfants à charge. Les familles sont donc amenées à se tourner de plus en plus vers les prestations du RAC, considérées généralement comme le «dernier recours». Comme nous l'avons déjà noté, près de 680 000 enfants vivent dans des familles qui bénéficient de l'aide sociale. Les *Données de base sur la pauvreté* mentionnent que le pourcentage des «autres familles pauvres» (celles dont les adultes sont inactifs) est en hausse et que 62,6 p. 100 des enfants à charge démunis y vivent. En outre, 86 p. 100 de ces enfants appartiennent à une famille monoparentale dirigée par une femme.⁽⁷¹⁾

3. Le Régime d'assistance du Canada

Le Régime d'assistance du Canada (RAC) constitue le fondement législatif de ce que nous connaissons sous le nom d'«aide sociale». Introduit en 1966, il visait à regrouper divers régimes répondant à des besoins spécifiques (chômage, âge, invalidité) sous un système d'aide sociale plus global. Le RAC assure un revenu minimum aux Canadiens dans le besoin, quelle que soit la cause de leur indigence. Le Conseil national du bien-être social a qualifié ce système de «filet de sécurité» :

Il (le filet de sécurité) entre en jeu lorsque les autres sources de revenu, comme l'épargne personnelle, sont presque épuisées; lorsque des particuliers ne sont pas admissibles aux bénéfices d'autres programmes; lorsqu'il faut des revenus supplémentaires pour faire face à des besoins urgents ou spéciaux.⁽⁷²⁾

Les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent à égalité le coût des postes fondamentaux de dépenses tels que la nourriture, le logement, l'habillement, les services publics, les fournitures domestiques, les soins de santé, les transports et les nécessités individuelles (soins personnels et corporels, loisirs). Chaque province décide du montant qu'elle alloue aux divers postes de dépenses et, par conséquent, du montant total de l'aide.

Les programmes d'aide sociale du RAC varient beaucoup d'une région à l'autre. Toutefois, la plupart des provinces appliquent un programme d'aide sociale aux personnes qui ont besoin d'aide à long terme (par exemple, les «inemployables» pour cause d'invalidité) et aux personnes sans emploi, mais considérées comme capables de travailler.

Le principal critère d'admissibilité à tous les programmes d'aide sociale est le «besoin». On le détermine par un «examen des besoins» qui tient compte des nécessités budgétaires de la personne,

⁽⁷⁰⁾ Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 12.

⁽⁷¹⁾ Ross et Shillington, Ottawa, 1989, p. 50.

⁽⁷²⁾ *Le bien-être social au Canada : Un filet de sécurité troué*, Conseil national du bien-être social, Ottawa, novembre 1987, p. 1.

plutôt qu'à 33,33 \$. On estime que d'ici à 1995, dix années d'inflation auront amené les allocations familiales à 35,65 \$ seulement, alors que l'indexation complète les aurait haussées à 47,75 \$.⁽⁶⁶⁾

Selon le Conseil national du bien-être social, la récupération fiscale prévue grèvera lourdement les allocations familiales, à longue échéance.⁽⁶⁷⁾ On veut notamment imposer les allocations familiales au taux de 15 p. 100 pour chaque dollar de revenu supérieur à 50 000 \$. Et quand le revenu d'un des parents atteindrait 55 240 \$, une famille avec deux enfants perdrait la totalité de ses allocations. Vu la politique de désindexation partielle, ce seuil devrait s'abaisser progressivement avec le temps et tout cher de ce fait un nombre croissant de familles. En 1995, par exemple, on estime qu'il serait tombé à 41 886 \$ en dollars constants de 1990.⁽⁶⁸⁾

2. Le crédit d'impôt remboursable pour enfants

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants, instauré en 1979, est conçu comme une aide supplémentaire pour les familles à revenu moyen. Tout parent ou tuteur touchant les allocations familiales peut demander ce crédit remboursable dans sa déclaration d'impôt. L'admissibilité est fonction du revenu familial annuel net, et les prestations varient selon le montant de ce revenu et le nombre d'enfants admissibles. Dans le cas des familles ayant un revenu imposable, le crédit réduit le montant de l'impôt à payer. Quant aux familles dont l'impôt est inférieur au montant du crédit, ou qui ne paient aucun impôt sur le revenu, le gouvernement fédéral leur verse un montant global non imposable. Le crédit d'impôt remboursable pour enfants est la seule prestation fédérale pour enfants qui soit uniforme dans tout le pays.

En 1989, ce crédit se montait à 565 \$ par enfant admissible. Il était payable intégralement aux familles dont le revenu annuel net n'atteignait pas 24 769 \$. A cela s'ajoutait un crédit supplémentaire de 200 \$ au titre des enfants âgés de moins de sept ans. Mais comme les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a fait l'objet d'une désindexation partielle. Ainsi donc, l'aide aux familles à revenu faible et moyen se détériore au fil du temps. A long terme, la valeur du crédit continuera à diminuer, de même que le seuil de revenu y donnant droit, si bien que les familles à revenu faible et moyen seront de moins en moins nombreuses à le toucher. Cette évolution sème le doute dans nos esprits sur les objectifs de cette prestation, qui devait servir à lutter contre la pauvreté et à redistribuer les revenus. Ainsi qu'on peut le voir à l'Annexe II, une famille avec deux enfants (dont l'un a moins de sept ans et l'autre plus) et un revenu de 24 769 \$ touche la prestation maximale de 1 353 \$. Or, on estime qu'en 1995, la prestation maximale sera tombée à 1 102 \$ et ne sera plus versée qu'aux familles gagnant moins de 20 184 \$.⁽⁶⁹⁾

Des témoins se sont dits préoccupés par les répercussions de la désindexation partielle et de la récupération fiscale des allocations familiales. Le Conseil canadien de développement social a déclaré notamment:

⁽⁶⁶⁾ Ken Baille, *Réforme des prestations pour enfants*, rapport rédigé pour le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, juillet 1990, p. 5. A noter que ces chiffres sont exprimés en dollars courants et non constants.
⁽⁶⁷⁾ Conseil national du bien-être social, *Le budget de 1989 et la politique sociale*, ministère des Approvisionnements et Services, 1989.
⁽⁶⁸⁾ Ken Baille, *Réforme des prestations pour enfants*, 1990, p. 5.
⁽⁶⁹⁾ Ken Baille, *Réforme des prestations pour enfants*, 1990, p. 8.

Les fluctuations de l'économie de marché, de même que les circonstances propres à chaque individu, feront que toutes les familles ne disposeront pas d'un revenu suffisant. Par exemple, quelqu'un travaillant à temps plein peut voir ses heures réduites en période de restructuration économique d'une entreprise. Un autre exemple serait l'évolution de la situation familiale, telle que maladie soudaine, grossesse ou divorce. Tous les rapports sur la pauvreté montrent à l'évidence que les familles à un seul soutien sont plus nombreuses à connaître le dénuement.⁽⁶⁴⁾

Le gouvernement fédéral possède trois programmes de redistribution des revenus dont bénéficient les familles pauvres avec enfants : les allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfants et le Régime d'assistance du Canada (RAC). Les allocations familiales sont versées à toutes les familles comptant des enfants. Le crédit d'impôt pour enfants, administré par le biais du système d'impôt sur le revenu, offre un revenu complémentaire aux familles à revenu faible et moyen, et le RAC est destiné aux familles «nécessiteuses».

1. Les allocations familiales

Le Programme des allocations familiales vit le jour en 1944 et les premières prestations furent versées aux parents en 1945. Ainsi qu'on peut le lire à l'Annexe II, une combinaison de motifs politiques et économiques avait présidé à son introduction. Dans une large mesure, cependant, le programme procédait du fait reconnu que les salaires ne tenaient pas compte de la taille de la famille et de ce qu'il en coûte d'élever des enfants. Le rapport de 1987 de notre Comité, intitulé *Les prestations pour enfants : Proposition d'un supplément de revenu familial garanti*, affirmait :

Étant donné que les allocations familiales sont assimilées à un revenu imposable, ce programme contribue, par définition, à la redistribution des ressources, en ce sens que les familles les plus pauvres touchent des prestations nettes par enfant plus importantes. Cet effet de redistribution est tout de même relativement modeste et le programme reste fondamentalement de nature universelle. Sa principale caractéristique est de n'aider que les familles qui ont des enfants, et non celles qui n'en ont pas. Il confère ainsi au régime fiscal un certain degré d'équité horizontale. En outre, on en est venu à considérer les allocations familiales comme une mesure symbolique destinée à aider toutes les familles à défrayer les coûts liés à l'éducation des enfants, quelle que soit leur situation financière.⁽⁶⁵⁾

Les provinces peuvent faire varier le montant que le gouvernement fédéral paie à leurs administrés, selon l'âge ou le nombre des enfants d'une famille, ou les deux. L'Alberta et le Québec ont choisi cette option. Le montant des allocations familiales, en 1990, est de 33,33 \$ par mois et par enfant à charge de moins de 18 ans. De 1974 à 1982, les allocations familiales ont augmenté en général en même temps que l'indice des prix à la consommation. Cependant, en janvier 1976, les allocations ont été gelées à leur niveau de 1975 pour un an, puis indexées de nouveau en 1977. En 1978, les prestations ont été «restructurées» et les revenus réduits en conséquence de six dollars par mois pour chaque enfant. En 1979, les prestations se trouvaient encore réduites avec l'introduction du crédit d'impôt pour enfants. De 1983 à 1984, l'indexation tombait aussi sous le coup de la réduction de 5 et 6 p. 100, conformément à la politique fédérale de restrictions financières. Enfin, en 1986, on désindexait partiellement les allocations familiales. Cette désindexation partielle signifie que les allocations sont maintenant indexées sur le taux d'inflation annuel moins 3 p. 100. Si l'indexation intégrale avait été établie en 1986, les allocations familiales s'élèveraient aujourd'hui à environ 38,58 \$ par enfant par mois.

⁽⁶⁴⁾ Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 4.

⁽⁶⁵⁾ Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, juin 1987, p. 8-9.

RECOMMANDATIONS

comme ceux de l'aide sociale, sont fixés par chaque province et territoire sans débat public et sans référence au niveau de vie ou à l'évolution du coût de la vie. Le problème du montant ne se pose pas qu'à l'égard de l'aide sociale, il convient de l'aborder directement sur le plan du salaire minimum. Bien que celui-ci relève de la compétence de chaque province et territoire, le gouvernement fédéral est en mesure de montrer la voie par le biais du salaire minimum qu'il fixe pour ses fonctionnaires et pour les employés des entreprises qui font affaire avec l'administration fédérale.⁽⁶²⁾

5. Nous recommandons de porter le salaire minimum fédéral à un niveau équivalant au seuil de pauvreté calculé par Statistique Canada pour une personne, quel que soit son lieu de résidence au Canada. Une fois ce niveau atteint, le salaire minimum devrait être pleinement indexé sur le coût de la vie.

6. Nous recommandons d'appliquer le nouveau salaire minimum fédéral à tous les programmes et contrats financés ou cofinancés par le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, l'emploi à temps partiel constitue un autre sujet de préoccupations. Car les familles dont le chef travaille à temps partiel sont cinq fois plus susceptibles de connaître le dénuement que celles dont le chef travaille à temps plein.⁽⁶³⁾

Dans ce contexte, il est clair que la majeure partie des programmes actuels de soutien du revenu comme l'assurance-chômage et l'assistance sociale devrait servir à aider les personnes qui sont capables, avec une formation appropriée, de réintégrer le plus tôt possible la main-d'œuvre salariée à plein temps.

7. Nous recommandons que les programmes actuels de soutien du revenu fassent preuve de plus de souplesse, de sorte que les bénéficiaires qui veulent se recycler ou améliorer leur formation pour augmenter leurs chances d'emploi ne soient pas pénalisés par une diminution d'aide sociale et de services complémentaires, comme la gratuité des médicaments sur ordonnance, etc.

Le Comité pense que les meilleurs moyens d'éliminer les sources de pauvreté dans l'enfance consistent à freiner la baisse de valeur du salaire minimum et à encourager la formation professionnelle en vue de la création d'emplois à long terme.

B. Les transferts de l'État (soutien du revenu)

Les témoins semblaient s'accorder pour dire que des programmes gouvernementaux de soutien du revenu resteraient nécessaires pour éliminer la pauvreté des enfants, même une fois réalisés le plein emploi, l'égalité en matière d'emploi, la hausse des salaires minimums et l'accessibilité universelle à la garde d'enfants. Dans son mémoire au Comité, le Social Planning and Research Council de la Colombie-Britannique, en a donné certaines raisons :

⁽⁶²⁾ Mémoire au Comité, 6 mars 1990, p. 67.

⁽⁶³⁾ Joan Vance, *La pauvreté au Canada*, Bulletin d'actualité 88-14F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 12 décembre 1989, p. 5.

Statistique Canada. En 1990, ce même travailleur ne gagnait plus que 42,4 p. 100 du seuil de la pauvreté. De fait, même si les deux conjoints travaillaient à temps plein au salaire minimum, ils ne gagneraient ensemble que 84,8 p. 100 du revenu équivalent au seuil de la pauvreté.⁽⁶⁰⁾

Le tableau 4 ci-dessous, tiré de l'Annexe I du présent rapport, montre les écarts considérables qui existent entre le salaire annuel minimum et le seuil de pauvreté dans chaque province. Le salaire minimum à plein temps qui se rapproche le plus du seuil de la pauvreté est à l'Île-du-Prince-Édouard, où un travailleur peut gagner jusqu'à 59,3 p. 100 de ce seuil. Le plus grand écart, par ailleurs, se trouve au niveau fédéral où le salaire minimum n'équivaut qu'à 41,2 p. 100 du seuil de pauvreté. Puisque les *Données de base sur la pauvreté* indiquent que 37,4 p. 100 des enfants pauvres à charge vivaient au sein de familles de travailleurs pauvres en 1986,⁽⁶¹⁾ il est impérieux de s'attaquer au problème du salaire minimum.

TABLEAU 4
COMPARAISON DU REVENU TIRÉ DU SALAIRE MINIMUM
AVEC LE SEUIL DE PAUVRETÉ
POUR UN PARENT AVEC UN ENFANT, 1990

Juridiction	Salaire minimum	Revenu annuel tiré du salaire minimum	Seuil de pauvreté	Revenu exprimé en % du seuil de pauvreté
Fédéral	4,00	7 904	19 200	41,2
Terre-Neuve	4,25	8 398	16 900	49,7
I.-du-P.-É.	4,50	8 892	15 000	59,3
Nouvelle-Écosse	4,50	8 892	16 900	52,6
Nouveau-Brunswick	4,50	8 892	16 900	52,6
Québec	5,00	9 880	19 200	51,5
Ontario	5,00	9 880	19 200	51,5
Manitoba	4,70	9 287	19 200	48,4
Saskatchewan	4,75	9 386	16 900	55,5
Alberta	4,50	8 892	19 200	46,3
C.-B.	5,00	9 880	19 200	51,5

Remarque : Salaire minimum en vigueur au 1^{er} avril 1990. Le revenu tiré du salaire minimum est fondé sur une semaine de travail de 38 heures et sur 52 semaines de travail. Le seuil de pauvreté correspond au seuil de faible revenu évalué par Statistique Canada pour la plus grande ville de chaque province.

Le professeur Allan Moscovitch a déclaré, dans son mémoire au Comité :

Il faut donner des emplois aux parents des enfants démunis, des emplois rapportant un salaire suffisant pour que la famille puisse dépasser le seuil de la pauvreté. Les montants des salaires minimums,

⁽⁶⁰⁾ Conseil canadien de développement social, *Mémoire au Comité*, 2 mars 1990, p. 8.

⁽⁶¹⁾ Ross et Shillington, Ottawa, 1989, p. 50.

autochtones n'auront qu'en 2010 une présence sur le marché du travail proportionnelle à leur population (2,1 p. 100). Quant aux femmes autochtones, elles ont vu leur représentation dans la population active (en proportion de tous les autochtones) reculer au cours de la même période.⁽⁵³⁾

Il n'est pas étonnant de constater une forte corrélation entre les taux de pauvreté et de chômage des autochtones. Près de 75 p. 100 des familles autochtones comptant moins de 26 semaines d'emploi vivent près ou en dessous du seuil de pauvreté, contre 40 à 50 p. 100 chez les non-autochtones.⁽⁵⁴⁾ Le taux de pauvreté des familles autochtones varie de 56 p. 100 au Nouveau-Brunswick à 32 p. 100 au Québec.⁽⁵⁵⁾

c. L'équité en matière d'emploi

La Loi sur l'équité en matière d'emploi est l'un des mécanismes possibles pour combattre l'inégalité sur le marché du travail dont souffrent les femmes, les autochtones, les handicapés et d'autres groupes minoritaires. Cette loi a donc ici une importance stratégique. Divers témoins ont souligné que les solutions à la pauvreté des enfants devront nécessairement comporter des remèdes concrets à la pauvreté de ces groupes.⁽⁵⁶⁾ À cet égard, le respect de l'équité en matière d'emploi et de salaire est la condition sine qua non d'amélioration de la situation de ces groupes et de leurs enfants.

La Loi contraint toute société privée ou d'État, relevant de la compétence fédérale et comptant 100 employés ou plus, à prendre des mesures pour assurer l'égalité et à soumettre à ce sujet des rapports annuels réglementaires. Selon des témoins, il faudrait rendre cette loi encore plus coercitive, dans sa portée et dans ses mécanismes de surveillance et de déclaration.⁽⁵⁷⁾ Car le manque de ressources pour enquêter vite et bien à la suite des plaintes la rendrait éventuellement inefficace.

La Loi doit être révisée en 1991. Sur la foi des témoignages qu'il a reçus, le Comité exhorte le gouvernement fédéral à réfléchir aux avantages à long terme que présenterait l'accès des femmes à de meilleurs emplois et à de meilleurs revenus. Toute disposition qui renforcerait cette loi contribuerait à un recul de la pauvreté des enfants.

Divers témoins ont parlé de la nécessité de relever le salaire minimum, payé aux «travailleurs pauvres». Le salaire minimum actuel ne procure pas un revenu suffisant pour prévenir le dénuement, même chez ceux qui travaillent à temps plein. Certains évaluaient qu'en 1990, un salaire minimum d'environ 6,85 \$ serait nécessaire pour hausser le revenu du travailleur pauvre au niveau du seuil de pauvreté,⁽⁵⁸⁾ et un salaire de 7,50 \$ pour lui redonner un pouvoir d'achat équivalant à celui du salaire minimum du milieu des années soixante-dix.⁽⁵⁹⁾

En 1975, un travailleur rémunéré au salaire minimum travaillant à temps plein, qui assumait la charge d'un conjoint et d'un enfant dans une grande ville, gagnait 81 p. 100 du seuil de la pauvreté fixé par

⁽⁵³⁾ *Rapport 1989 de la Commission canadienne des droits de la personne*, ministère des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1990, p. 16.
⁽⁵⁴⁾ *Délibérations*, 27 mars 1990, fascicule 19, p. 19.
⁽⁵⁵⁾ E. Richard Shillington, 1990, p. 5.
⁽⁵⁶⁾ *Délibérations*, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 8.
⁽⁵⁷⁾ *Mémoire au Comité du Conseil national du bien-être social*, p. 36.
⁽⁵⁸⁾ *Conseil canadien du développement social*, *Mémoire au Comité*, 2 mars 1990, p. 8.
⁽⁵⁹⁾ *Social Planning Council and Research Council of British Columbia*, *Mémoire au Comité*, 20 mars 1990, p. 3.

faible et modéré. Or, c'est là un impératif si les familles monoparentales et biparentales veulent trouver et occuper un emploi. Le rapport *Transition** a conclu que la pénurie de garderies est le principal obstacle à l'autonomie des familles monoparentales bénéficiant de l'aide sociale.

Le mémoire poursuivait :

L'absence de garderies contraint maints parents à faible revenu à recourir à des solutions laissant à désirer pour faire garder leurs enfants, tandis que d'autres abandonnent toute idée de travail à l'extérieur et restent au foyer pour s'occuper de leurs enfants, avec les graves conséquences économiques qui peuvent en résulter.⁽⁵⁰⁾

Des témoins ont fait valoir que la déduction pour frais de garde d'enfants, telle qu'elle existe aujourd'hui, est une mesure rétrograde car elle représente une économie d'impôt plus importante pour les familles à revenu élevé que pour celles à faible revenu. Par exemple :

Un parent ayant un revenu imposable de plus de 55 000 \$ demandant une déduction de 2 000 \$ économisera en moyenne 1 209 \$ d'impôt sur le revenu fédéral et provincial, alors qu'un parent ayant un revenu imposable inférieur à 27 500 \$ n'économisera que 527 \$ d'impôt sur le revenu fédéral et provincial pour une déduction de même montant. Les familles pauvres sans revenu imposable ne retirent aucun avantage de ce programme.⁽⁵¹⁾

Autre problème associé à la garde des enfants et cité par un certain nombre de témoins : les salaires des employés de garderies sont généralement inférieurs au seuil de la pauvreté. Le Comité reconnaît que ces salariés sont de juridiction provinciale, mais il se sent obligé de souligner l'importance d'une réévaluation de ces salaires au niveau provincial. Il convient de les rehausser conformément à la valeur que la société attribue au travail de garde, afin d'y attirer et retenir un personnel qualifié, avec un revenu décent.⁽⁵²⁾

RECOMMANDATION

4. Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en coopération avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, établisse dans les meilleurs délais une politique nationale de garde d'enfants comportant une gamme de formules optionnelles de garde.

b. Les autochtones

Selon le Rapport annuel 1989 de la Commission canadienne des droits de la personne, la relation des autochtones avec le marché du travail est particulièrement troublante. Les chiffres montrent qu'ils sont énormément sous-représentés dans la population active du Canada. En dépit de la Loi sur l'équité en matière d'emploi (adoptée en août 1986), leur pourcentage dans la population active est passé, entre 1987 et 1988, de 0,66 à 0,77 p. 100 seulement. À ce rythme de progression, le rapport prévoit que les

* Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario, George Thomson, président, rédigé pour le ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario, Toronto, septembre 1988.
(50) «A National Strategy to End Child Poverty in Canada», 2 mars 1990, p. 6.
(51) Conseil canadien de développement social, Mémoire au Comité, 2 mars 1990, p. 7.
(52) Social Planning and Research Council of British Columbia, Mémoire au Comité, 20 mars 1990, p. 4.

3 heures du matin et veulent que personne ne le sache parce que leur famille perdrait cette source de revenu.⁽⁴⁵⁾

Les statistiques nationales sont d'importants indices des changements actuels de l'économie canadienne, mais le Conseil économique nous prévient qu'elles cachent aussi un certain nombre de différences régionales à travers le pays. Sur la base des chiffres dessaisonnalisés de septembre 1990, la région atlantique continue d'enregistrer un taux de chômage au-dessus du 10 p. 100, avec un minimum de 11 p. 100 en Nouvelle-Écosse et un maximum de 16,9 p. 100 à Terre-Neuve. Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, pour leur part, enregistrent des taux de 12,3 p. 100 et de 13,5 p. 100 respectivement. Par comparaison, l'Ontario affichait un chômage de 6,4 p. 100 en 1989.⁽⁴⁶⁾

Nos témoins ont fait ressortir que, de même que tous les emplois ne sont pas « créés égaux », les employés marginaux, les chômeurs et les travailleurs pauvres ne forment pas un groupe homogène. De fait, a-t-on dit au Comité, il faut distinguer les divers groupes qui composent cette population et examiner leurs problèmes cruciaux, spécialement dans le contexte de solutions axées sur l'emploi. Parmi les chômeurs ou les travailleurs pauvres, les femmes et les autochtones exigent une attention particulière.

3. Les besoins particuliers

a. Les femmes

Comme l'a signalé le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, les femmes continuent de gagner beaucoup moins que les hommes et d'être surreprésentées dans les emplois mal rémunérés, hautement vulnérables aux fluctuations économiques, non syndiqués et à temps partiel. Il en résulte que les femmes connaissent un taux de pauvreté notablement plus élevé. Ainsi, en 1986, le taux de pauvreté des femmes adultes était nettement supérieur à celui des hommes, avec 16 p. 100 contre 11,7 p. 100 respectivement.⁽⁴⁷⁾ Entre le début des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt, la proportion de la population féminine démunie est passée de 45,6 p. 100 (base de données de 1969) à presque 60 p. 100 (base de 1978).⁽⁴⁸⁾ Le fait qu'elles conservent la responsabilité de l'éducation des enfants, la multiplication des divorces et la hausse relativement récente du nombre de mères seules, tout cela montre assez que les femmes ont des besoins particuliers en fait d'emploi et en fait de solutions axées à la fois sur l'emploi et sur la nécessité de soulager la pauvreté des enfants.⁽⁴⁹⁾

La pénurie de bonnes garderies à prix abordable, au Canada, est considérée par plusieurs témoins comme un obstacle majeur pour les parents, particulièrement les femmes, qui veulent se hisser au-dessus du seuil de la pauvreté. Le Conseil canadien du développement social déclarait, dans son mémoire au Comité :

Peut-être la plus grande barrière à l'activité professionnelle est le manque d'options abordables, accessibles et flexibles pour la garde des enfants auxquelles pourraient recourir les familles à revenu

⁽⁴⁵⁾ *Délibérations*, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 63.
⁽⁴⁶⁾ *Statistique Canada*, Catalogue no 71-001, 1990.

⁽⁴⁷⁾ Morley Gunderson et Leon Muszynski, *Vivre ou survivre?*, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, Ottawa, 1990, p. 7.

⁽⁴⁸⁾ *Ibid.*, p. 8.

⁽⁴⁹⁾ *Délibérations*, 10 avril 1990, fascicule 21, p. 8.

On a fait remarquer au Comité que le ministre Michael Wilson, dans son budget le plus récent, avait déclaré que le taux de chômage devrait probablement atteindre 8,5 p. 100 ou plus pour mater l'inflation.⁽⁴²⁾ Des témoins ont signalé que cette orientation gouvernementale ne pouvait manquer de faire grimper la proportion des adultes et enfants pauvres au Canada. Pour éviter cette misère, il faudra mettre en œuvre des programmes d'emploi qui permettront à tous les Canadiens de gagner assez d'argent pour leurs besoins.

2. Le marché du travail canadien : travailler et rester pauvre

Plusieurs témoins ont signalé qu'il convient d'examiner la nature des emplois créés ces dernières années, dans le contexte de la pauvreté des enfants. De nombreux travailleurs qui ont des enfants à charge se retrouvent dans des emplois peu lucratifs. La plus grande partie des emplois créés l'ont été dans les catégories professionnelles suivantes : gestion, administration et professions connexes; médecine et santé; distribution et services. Ces quatre catégories ont représenté 97 p. 100 du plus d'un demi-million de nouveaux emplois créés de 1981 à 1986.⁽⁴³⁾

Malgré la croissance du nombre d'emplois, le Conseil économique du Canada a constaté que les revenus de 1987 étaient inférieurs de 2 p. 100 à leur niveau de 1977. Cette tendance s'accompagne de la diminution en nombre absolu intervenue dans les catégories d'emploi des secteurs industriels et des ressources. Ces emplois de « cols bleus » sont en recul, confirmant la crainte que le marché canadien du travail engendre une plus grande polarisation des emplois et des richesses. Cette tendance, révélée par le Conseil économique du Canada et citée par plusieurs témoins, est celle d'un « rétrécissement par le milieu » du marché du travail dans notre pays. La récente création d'emplois se caractérise, en effet, par la diminution du pourcentage des salaires moyens (passé de 47,4 p. 100 de la population active, en 1967, à 21,5 p. 100 en 1986) et par l'expansion des catégories de faibles et hauts revenus.⁽⁴⁴⁾

Les emplois dans le secteur des services et de la distribution au détail, qui ont représenté 74 p. 100 du total créé entre 1977 et 1987, sont généralement peu qualifiés, mal rémunérés, non syndiqués, hautement vulnérables aux fluctuations économiques et souvent saisonniers ou à temps partiel. On fait souvent valoir que ces emplois n'offrent pas la gamme des avantages sociaux, ni le degré de stabilité nécessaire pour assurer aux individus et à leur famille une sécurité matérielle élémentaire. Ces données font écho à la constatation que, pour maints Canadiens, le fait de travailler ne met pas nécessairement un terme à la pauvreté ou au délabrement. Des chiffres comme ceux du Conseil économique confirment le fait que les salaires ne suivent pas le rythme des dépenses.

Nous avons déjà vu que le mécanisme de compensation le plus courant en ce cas, pour les ménages, consiste à se procurer un deuxième salaire, souvent féminin. Toutefois, les représentants de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants ont indiqué que les ménages pauvres sont aussi amenés à faire appel au travail des enfants :

En tant qu'enseignante, j'ai toujours déploré de voir mes élèves — et je viens juste de quitter une école — se précipiter chez eux parce qu'ils doivent garder des enfants ou travailler chez MacDonald : je parle d'écopiers de 6^e et de 7^e années. D'autres travaillent dans des boîtes de nuit jusqu'à

(42) Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, p. 37.
(43) Conseil économique du Canada, 1989, p. 37.
(44) Conseil économique du Canada, 1989, p. 37.

Les conditions de vie des enfants démunis comportent un ensemble complexe de facteurs de risque que qui contribuent à créer des problèmes à l'âge adulte. Mais, dans presque tous les cas, c'est le manque de moyens financiers qui prédomine. Les sources de revenu dont peuvent disposer les familles pauvres sont principalement le travail et les paiements de transfert de l'État (soutien du revenu). Ces derniers viennent des programmes de soutien du revenu, comme les allocations familiales, ou par l'entremise du système fiscal, comme le crédit d'impôt pour enfants.

A. L'emploi

Les recherches entreprises et les témoignages entendus associent nettement la pauvreté des enfants à la situation professionnelle des parents.⁽³⁸⁾ M. Robert Glossup, de l'Institut Vanier de la famille, a souligné la hausse sensible du nombre d'enfants démunis par suite de la récession du début des années quatre-vingt, période où le taux de chômage était élevé.

1. La recherche de niveaux plus élevés d'emploi.

Comme l'ont mentionné plusieurs témoins, la volonté canadienne de pratiquer une politique de plein emploi a fléchi considérablement au cours des six dernières années. On a vu se produire un changement de valeurs en ce qui concerne le rôle et les devoirs prioritaires de l'État, plus particulièrement sur le plan de l'emploi. La volonté de réduire le déficit, d'éponger la dette nationale et de renforcer la capacité de concurrence internationale du Canada puise ses racines dans l'idéologie qui veut limiter l'intervention de l'État et les dépenses publiques en faveur du libre jeu du marché. Un témoin a résumé ainsi cette tendance :

En deux mots, l'entreprise privée et le gouvernement ont cherché à remplacer la politique libérale d'après-guerre, fondée sur les théories économiques de J.M. Keynes, par une politique conservatrice axée sur l'individualisme et le marché privé dans lequel le rôle du gouvernement consiste principalement à assurer la stabilité des marchés, et surtout du marché monétaire. Ce changement dans la conception du rôle du gouvernement s'est traduit par une dégradation constante des programmes sociaux depuis 15 ans, ce qui a eu des conséquences particulièrement désastreuses pour les enfants.⁽³⁹⁾

En admettant que le plein emploi demeure utopique, on constate que la proportion des sans-emploi au Canada n'a pas dépassé 7 p. 100 jusqu'à la fin des années soixante-dix ou début des années quatre-vingt, où le chômage s'est mis à grimper en flèche.⁽⁴⁰⁾ En dépit d'un recul modeste du nombre de sans-emploi ces dernières années, la comparaison du taux de chômage canadien avec celui des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne nous est pas favorable. Le taux de chômage canadien est resté «constamment supérieur, tout au long des années quatre-vingt, tant à la moyenne de l'OCDE qu'à la moyenne des sept grands pays industrialisés».⁽⁴¹⁾

(38) Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 29.
(39) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 24.
(40) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 26.
(41) Conseil économique du Canada, *Paritimoines*, 26^e exposé annuel, 1989, ministère des Approvisionnement et Services, Ottawa, p. 38.

3. Nous recommandons que le ministre désormais chargé des questions de l'enfance accorde la plus haute priorité aux problèmes des enfants autochtones. Nous recommandons donc que le ministère dégage des crédits substantiels à cet effet, et qu'il entreprenne des consultations avec les organisations autochtones appropriées afin d'évaluer les besoins des enfants autochtones au Canada et d'établir un plan d'action pour combler ces besoins.

tandis que les services sont principalement du ressort des provinces et des municipalités. Ce partage exige qu'on accorde la plus haute priorité aux communications inter-gouvernementales. Les coûts seront élevés à court terme. Mais les informations fournies dans ce rapport et les estimations produites à l'Annexe I déjà citée, et à l'Annexe II, sous le titre *La réforme des prestations pour enfants*, indiquent clairement que les coûts immédiats seront compensés par les avantages humains et économiques que rapportera à long terme le recul de la pauvreté chez les enfants.

Pour bien gérer la pauvreté enfantine, il faut savoir qu'avec l'évolution structurelle de l'économie, la pauvreté augmente ou diminue dans divers groupes sociaux. Certains groupes sont particulièrement vulnérables, dont les personnes âgées (les femmes surtout), les mères seules et leurs enfants. On a enregistré des progrès encourageants dans la lutte contre l'indigence des personnes âgées. Ainsi, le taux de pauvreté des ménages dirigés par une personne de 65 ans ou plus est tombé de 21,9 p. 100 en 1979 à 9,5 p. 100 en 1986 (base de 1978).⁽³⁶⁾ Le fait qu'il reste si élevé chez les personnes âgées célibataires (38,8 p. 100 en 1988, avec la base de 1978)⁽³⁷⁾ montre que, malgré l'amélioration du régime de retraite, notamment avec le supplément de revenu garanti versé aux personnes âgées à faible revenu et le développement des régimes de retraite du Canada et du Québec, il reste encore beaucoup à faire. Mais même si la pauvreté chez les aînés continue d'exiger une vigilance continue, on peut dire désormais qu'on a obtenu des résultats majeurs dans la lutte pour la réduire. Il nous faut maintenant faire de même pour nos enfants.

RECOMMANDATIONS

1. Nous recommandons que le gouvernement fédéral fasse sien l'objectif de réduire substantiellement la pauvreté des enfants au pays. À cette fin, nous proposons qu'il prenne l'initiative en mettant en œuvre, conjointement avec les autres niveaux de gouvernement et la population en général, des stratégies propres à répondre aux besoins des enfants vivant dans la pauvreté au Canada.

2. Nous recommandons de convoquer, dans les douze prochains mois, une conférence nationale où seraient représentés tous les niveaux de gouvernement et la population en général, afin de dégager des solutions conjointes au problème de la pauvreté dans l'enfance au Canada.

Si le présent rapport porte sur la gravité de la pauvreté chez les enfants à travers le pays, il entend aussi souligner la diversité des situations d'un groupe social à l'autre, et notamment la condition spéciale des enfants autochtones.

Le 1^{er} octobre dernier, les membres du Comité ont été encouragés d'apprendre que le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social aurait la responsabilité de soumettre au Cabinet des recommandations, suite à la Déclaration et au Plan d'action entérinés par le Canada lors du Sommet mondial sur l'enfance à New York. Ils sont aussi réconfortés par le fait que le ministère de la Santé et du Bien-être social élaborera de nouveaux mécanismes pour fournir la coordination et la cohérence voulues dans les domaines touchant l'enfance. Devant ces nouvelles perspectives:

⁽³⁶⁾ Ross et Shillington (1989), *Données de base sur la pauvreté*, p. 44. Santé et Bien-être Canada, 1990, *Répercussions des bas revenus pour les personnes et les unités familiales*, Données inédites.

⁽³⁷⁾ Santé et Bien-être Canada, 1990, données non publiées.

CHAPITRE IV : DES REVENUS ET DES SERVICES, UNE DOUBLE NÉCESSITÉ

Les témoignages devant le Comité ont fait ressortir que les familles démunies ne possèdent pas de ressources suffisantes pour élever et nourrir leurs enfants. C'est pourquoi il importe de leur assurer en premier lieu des revenus. Mais il est clair également que le revenu, seul, ne suffit pas. Le docteur Dan Offord, responsable de l'étude sur la santé des enfants en Ontario, a mentionné au Comité :

Il est clair que des réformes économiques sont nécessaires. Il est clair aussi que les enfants pauvres ont besoin de plus que cela, qu'ils vont rester des laissés-pour-compte, peu importe ce que nous faisons pour augmenter le niveau de revenu... il faut à la fois des réformes économiques et des programmes non économiques pouvant remédier aux manques dont souffrent ces enfants.⁽³⁴⁾

Il convient donc, en sus de programmes économiques destinés à améliorer les ressources des ménages avec enfants, de mettre en œuvre des programmes de services. Les objectifs de ces derniers doivent comporter des logements abordables et décents, des services intégrés et appropriés, disponibles de manière continue au long de l'enfance, soit : programmes de soins prénataux, de garde d'enfants, d'alimentation, d'éducation, de loisirs et de besoins spéciaux.

Les programmes, d'ordre économique ou non, doivent être adaptés. C'est dire qu'ils ne doivent pas stigmatiser les enfants et leurs familles et leur créer de nouveaux problèmes. Ce n'est pas toujours le cas des programmes actuels. Ceux qui critiquent le Régime d'assistance du Canada, par exemple, soulignent l'espèce d'infamie attachée au fait de vivre de l'aide sociale⁽³⁵⁾. Les témoignages des participants à l'étude sur la santé des enfants ontariens indiquent que l'opprobre de l'assistance sociale entraîne une plus grande fréquence de problèmes sociaux à l'âge juvénile et adulte chez les enfants des familles assistées. Des effets analogues, comme la propension à la délinquance juvénile, sont observés chez les enfants de familles vivant dans des logements subventionnés par les chercheurs cités dans notre *Rapport provisoire*. Des témoins ont soutenu que des programmes de prestations familiales s'adressant à toutes les familles avec enfants permettraient d'éviter cette éventualité.

L'éradication de la pauvreté infantile et familiale exige des stratégies à court et à long terme. L'action à long terme nécessitera des modifications structurelles de la société canadienne, qui auront pour effets de minimiser et prévenir le dénuement. Ces changements supposent qu'on redistribue les responsabilités et les avantages entre les nantis et ceux qui le sont moins, qu'on définisse une stratégie de la main-d'œuvre et qu'on prenne en considération les obligations entre générations des adultes sans enfants à l'égard de ceux qui en ont.

À court terme, des mesures seront nécessaires pour soutenir la capacité des familles à satisfaire leurs besoins jusqu'à ce que les effets de l'action à long terme se fassent sentir. C'est pourquoi les stratégies à court et à long terme doivent s'encadrer simultanément et sans délai. L'élimination de la pauvreté chez les enfants se fera nécessairement par étapes, à mesure que les programmes touchant les revenus et les services deviendront plus préventifs que curatifs.

Pour s'attaquer au problème de la pauvreté des enfants, il faut accepter au départ que la solution passe par des dépenses sociales. Les programmes touchant le revenu sont de compétence fédérale,

⁽³⁴⁾ Délibérations, 20 mars 1990, fascicule 18, page 22-23.
⁽³⁵⁾ Délibérations, 3 avril 1990, fascicule 20, p. 35-36.

Il faut, selon eux, trouver des solutions de remplacement à l'aide sociale en milieu autochtone. Le Comité est de cet avis. L'assistance sociale constitue une nécessité évidente, dans l'immédiat, mais on doit viser à en réduire l'importance dans la vie des autochtones.

B. Peut-on résoudre le problème de la pauvreté des enfants?

Assurément, la réponse à cette question ne peut être que oui. Toutefois, étant donné les nombreux facteurs qui contribuent au problème, il n'existe pas de solution simple, toute faite. Nous savons que le fait de grandir dans le besoin expose les enfants à un certain nombre de risques, dont une mauvaise alimentation, une mauvaise santé physique et mentale, des difficultés scolaires et une propension au décrochage scolaire, à la délinquance juvénile et à une série de troubles du comportement, tels que l'introversion et l'agressivité. La recherche sur le développement infantile montre que la prévention profite tout aussi bien à la société qu'aux enfants. Voici ce qu'en dit le Conseil canadien des enfants et de la jeunesse :

Si nous aidons tous les enfants au moyen de programmes de prévention primaire, tels que les soins de santé prénatals et post-natals, les services de garde d'enfants de qualité, le soutien et l'information des parents, nous pouvons contribuer à leur développement optimal. On pourra peut-être ainsi régler les problèmes avant qu'ils ne deviennent trop graves et coûteux.⁽³³⁾

L'action préventive suppose à la fois qu'on assure un revenu approprié aux familles avec enfants et qu'on adopte une conception de la prestation des services qui soit à la mesure de la diversité de leurs besoins. Il faut donc agir sur deux plans : soutien financier et prestation de services. Le Comité considère qu'il est possible, à court terme, de vaincre la pauvreté des enfants par une refonte du régime de soutien du revenu et par des services appropriés. À plus long terme, il faut reconnaître que l'élimination de la pauvreté chez les enfants exige une gestion, une évaluation et des ajustements continus.

⁽³³⁾ *Safer Tomorrow's Begin Today*, Ottawa, 1989, p. 1.

des jeunes Amérindiens ainsi «placés» était quatre fois plus élevé que celui des autres enfants canadiens, soit 3,2 p. 100 contre 0,8 p. 100.

Le même document souligne les facteurs de risque multiple associés à cette pauvreté, facteurs qui prédisposent les enfants autochtones aux problèmes sociaux de l'âge adulte. L'alcoolisme et la toxicomanie, de même que les sévices physiques et sexuels, sont monnaie courante dans le milieu ambiant de nombreux jeunes autochtones pauvres; ils sont souvent associés à des difficultés de vie à l'âge adulte :

Une enquête dans la bande Coldwater, en Colombie-Britannique, a révélé 497 cas de sévices physiques et sexuels et 49 cas d'inceste. Nous savons que les victimes de tels actes parviennent à l'âge adulte en concentrant toute leur énergie sur la maîtrise ou la dénégation de la douleur qu'ils ont ressentie. Les victimes de l'inceste, en particulier, souffrent d'une perte débilissante d'estime de soi et sont plus susceptibles de développer des tendances à l'autodestruction. Toutes les victimes de violence familiale ne deviennent pas elles-mêmes des parents tortionnaires. Mais plusieurs parents qui se livrent à des abus ont eux-mêmes souffert, enfants, aux mains de parents qui avaient eux-mêmes subi des sévices dans les établissements où on les avait envoyés. Ils ont acquis des modes de comportement qu'il leur faut désapprendre.⁽²⁸⁾

Comparées aux familles canadiennes en général, les familles indiennes reçoivent l'aide sociale en plus grand nombre. De fait, les témoins de l'APN ont indiqué que les enfants et adultes indiens qui touchent l'aide sociale au titre du RAC (290 000) sont plus nombreux que l'ensemble des assistés sociaux dans les quatre provinces de l'Atlantique (201 000).⁽²⁹⁾ Ils ont aussi affirmé que les fonds d'aide sociale que les autochtones reçoivent couramment pourraient être mieux employés si on leur donnait plus de latitude pour les gérer eux-mêmes:

...étant donné que nous ne voulons pas être des assistés jusqu'à la fin des temps, il est important que les autochtones puissent utiliser l'argent de l'assistance sociale pour créer des possibilités pour leur peuple.⁽³⁰⁾

Le Comité estime que l'on doit prêter attention à ces préoccupations. Il invite instamment le gouvernement fédéral à chercher, en collaboration avec les autochtones, les moyen d'accorder à ces derniers une plus grande latitude dans la gestion des fonds d'aide sociale.

L'APN nous a exhorté à prendre en considération l'indigence des enfants autochtones et surtout les effets à long terme de la pauvreté sur la vie et l'avenir de ces enfants. Ils ont demandé la collaboration de notre Comité à cet égard⁽³¹⁾, affirmant que:

La meilleure façon de régler les problèmes sociaux de nos communautés est de fournir à notre peuple des ressources adéquates pour qu'il subviene à ses propres besoins, d'une façon conforme à ses propres aspirations et à son mode de vie... L'assistance sociale ne permettra pas de remédier à la pauvreté (des autochtones).⁽³²⁾

(28) Assemblée des Premières nations, 1989, p. 17.

(29) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.

(30) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 49.

(31) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 42.

(32) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 44.

Tout tableau de la pauvreté des enfants au Canada serait incomplet sans un examen des conditions de vie des jeunes autochtones. Comme l'indique le présent rapport, les estimations actuelles sur la pauvreté des enfants ne disent pas toute l'étendue de cette pauvreté au Canada, parce qu'elles ne comprennent pas de données sur le milieu autochtone. Depuis la Confédération, le bilan canadien à l'égard des peuples autochtones, en général, et des enfants autochtones, en particulier, n'est guère brillant. Une étude commandée par la Fondation Laidlaw a fait ressortir que 51 p. 100 de tous les enfants autochtones sont démunis, ce chiffre ne différant guère selon qu'ils résident ou non dans une réserve.⁽²²⁾ Le taux élevé de pauvreté chez les enfants autochtones reflète le fait que la pauvreté est plus répandue, en général, chez les autochtones que dans le reste de la population canadienne.⁽²³⁾ Selon le recensement de 1986, près de 85 p. 100 de toutes les familles amérindiennes ont un revenu inférieur à 10 000 \$, comme les porte-parole de l'Assemblée des Premières nations en ont témoigné devant le Comité.⁽²⁴⁾

Tout éloquent qu'ils soient, ces chiffres ne sauraient à eux seuls décrire la réalité de la pauvreté autochtone. On a fourni au Comité un résumé des faits qui dévoile dans une bonne mesure l'étendue de cette misère. Il s'agit d'un dénuement qui commence à la naissance et se répercute sur toute la vie.

À la naissance, le petit autochtone a une espérance de vie de huit ans inférieure à la moyenne des non-autochtones canadiens. Chez les enfants en bas âge, la mortalité au cours de la première année y est quatre fois supérieure à la moyenne nationale et le taux de mortalité infantile deux fois plus élevé. Les enfants autochtones risquent aussi davantage de mourir par accident entre un an et 19 ans: 73 p. 100 des décès y sont attribuables à une cause accidentelle, à comparer à la moyenne nationale de 56 p. 100. Enfin, un autochtone, à 19 ans accomplis, est six fois plus susceptible qu'un autre jeune Canadien d'avoir perdu un ou une amie de son âge par suicide.⁽²⁵⁾

Le logement est aussi un problème majeur dans le cas des enfants autochtones. Selon l'Assemblée des Premières nations (APN), près de 60 p. 100 des logements autochtones ne comportent pas d'eau courante, d'égoût ou d'installations sanitaires. En outre, les jeunes Amérindiens sont beaucoup plus susceptibles de grandir dans des logements surpeuplés. En 1986, le pourcentage de logements surpeuplés dans les réserves était onze fois supérieur à celui des collectivités voisines. Enfin, 38 p. 100 des logements autochtones dans les réserves n'ont pas le chauffage central; la proportion est d'environ 5 p. 100 pour l'ensemble du Canada.⁽²⁶⁾

Les enfants autochtones sont beaucoup plus sujets que les autres à connaître les services canadiens d'aide à l'enfance. Comme le mentionne le document *The National Inquiry Into First Nations' Child Care* de l'APN, jusque dans les années quatre-vingt des milliers d'enfants indiens ont été placés dans des foyers d'accueil et des établissements ou confiés à des parents adoptifs.⁽²⁷⁾ En 1987, le pourcentage

(22) E. Richard Shillington, *Estimates of the Extent of Native Child Poverty: Census 1986*, (recherche entreprise pour la Fondation Laidlaw, 6 février 1990).

(23) *Ibid.*

(24) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.

(25) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.

(26) Délibérations, 6 mars 1990, fascicule 16, p. 43.

(27) Assemblée des Premières nations, *National Inquiry into First Nations Child Care*, Ottawa, Ontario, 1989.

Comment se nourrissent les enfants démunis? L'Association canadienne des banques alimentaires estimait, dans son bulletin *Hunger Count* de mars 1989, que les enfants sont deux fois plus susceptibles que les adultes de requérir une assistance alimentaire. Les enfants de moins de 18 ans constituaient 40 p. 100 des 378 000 personnes qui fréquentaient les banques alimentaires chaque mois (151 000 enfants).⁽²⁰⁾ Ces chiffres donnent à penser que beaucoup d'enfants pauvres sont mal nourris et que certains d'entre eux, contraints de sauter des repas ou de survivre avec des aliments élémentaires comme le riz, les pâtes et le pain, souffrent littéralement de faim.

Les facteurs de risque multiple, que l'on rencontre plus fréquemment chez les enfants démunis, et particulièrement ceux de familles rivées à la pauvreté dans des quartiers où la misère se concentre, sont fréquemment déclencheurs de problèmes sociaux à l'âge adulte. Diverses études ont montré⁽²¹⁾ le risque accru de déficit de poids à la naissance, de mauvaise alimentation, de troubles du développement, de difficultés scolaires, de délinquance juvénile et de sévices chez les enfants pauvres. Des recherches ont aussi fait la preuve que l'exposition comparativement plus élevée de ces enfants aux facteurs de risque multiple explique le lien entre la pauvreté pendant l'enfance et les problèmes de l'âge adulte, tels que chômage, maladie et invalidité physique et mentale, alphabétisme et délinquance.

On a rappelé au Comité que les enfants pauvres sont les fils et les filles d'adultes démunis et qu'on ne peut, de ce fait, isoler la pauvreté dans l'enfance de son contexte familial. Ce dénuement résulte en partie de la détérioration des conditions économiques des familles canadiennes. Des témoins ont indiqué au Comité que, contrairement à une idée répandue, la majorité des enfants pauvres vivent avec leurs parents, lesquels peuvent être petits salariés, chômeurs, sous-employés, malades ou handicapés. De nombreuses familles canadiennes ne seraient démunies qu'à cause de la présence de leurs enfants. Les hausses d'impôt et les réductions de prestations sociales ces dernières années, la pénurie de services de garde accessibles et bon marché, le peu d'instruction, le manque d'accès à la formation et au recyclage professionnel et le montant excessif des loyers: tous ces facteurs mettent quantité de familles à rude épreuve.

Plusieurs témoins ont évoqué le nombre croissant de familles à revenu faible et moyen qui ont de plus en plus de mal à joindre les deux bouts. Les auteurs de l'étude *Données de base sur la pauvreté* distinguent ainsi les «quasi-pauvres», dont le revenu n'est que de 10 à 20 p. 100 supérieur aux seuils de faible revenu de Statistique Canada et dont le niveau de vie n'est guère différent de celui des pauvres. Les recherches et témoignages de divers témoins indiquent qu'un bon nombre parmi ceux qui se maintiennent juste au-dessus du seuil de la pauvreté n'y parviennent que grâce à l'existence de deux salaires dans le ménage. Les familles monoparentales, privées d'un deuxième salaire, ne peuvent de ce fait éviter de plonger dans le dénuement.

⁽²⁰⁾ *Hungerwatch Program*, Association canadienne des banques alimentaires, *Canadian Hunger Count 1989*, Toronto, novembre 1989. Cette étude comportait des enquêtes spéciales effectuées par les banques alimentaires de 65 villes canadiennes, couvrant 907 programmes de restauration et de fourniture de nourriture d'urgence. Ces enquêtes ont permis le comptage direct des personnes recevant des bons de nourriture dans des régions comptant ensemble plus de la moitié de la population du pays.

⁽²¹⁾ S.K. Escalona, «Babies at Double Hazard: Early Development of Infants at Biological and Social Risk», *Pediatrics*, vol. 70, n° 5, novembre 1982; A.W. Myres et D. Kroetish, «The Influence of Family Income on Food Consumption Patterns and Nutrient Intake in Canada», *The Canadian Journal of Public Health*, vol. 69, 1978; Direction des services à l'enfance, ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario (avec l'assistance de David P. Ross), *Low Income and Child Development: A Case for Prevention Strategies*, A Background Paper for the Ontario Social Assistance Review, juin 1987; David Farrington, *Early Precursors of High Rate Offending*, communication à la conférence sur la délinquance de la famille, université Harvard, 1985; M.A. Strauss et R.J. Gelles, «Societal Change in Family Violence from 1975 to 1985 as Revealed in Two National Surveys», *Journal of Marriage and the Family*, vol. 48, 1986.

Il y a eu, ces dernières années, diminution du nombre d'enfants vivant dans des familles de «travailleurs pauvres»⁽¹⁷⁾, de 42,7 p. 100 en 1979 à 37,4 p. 100 en 1986 (base de 1978). Cependant, on a constaté une augmentation du nombre de ceux qui vivent dans des familles dont les adultes ne travaillent pas et qu'on désigne par l'expression «autres familles pauvres». En 1979, 57,3 p. 100 des enfants pauvres vivaient dans ces «autres familles pauvres», et leur pourcentage était passé à 62,6 p. 100 en 1986 (base de 1978).

Selon les *Données de base sur la pauvreté*, 86 p. 100 des enfants de ces familles pauvres appartenaient à des familles monoparentales ayant une femme à leur tête. La plupart d'entre elles touchaient une aide sociale au titre du Régime d'assistance du Canada (RAC). Santé et Bien-être social Canada estime, sur la base des données communiquées par les provinces pour le mois de mars 1989, qu'environ 680 000 enfants font partie de familles aidées socialement. Une étude ontarienne sur l'enfance indique que, dans cette province du moins, les enfants des familles recevant l'aide sociale du RAC sont nettement plus susceptibles de connaître des conditions de vie préjudiciables à leur développement et à leur bien-être que les enfants de familles laborieuses pauvres.⁽¹⁸⁾

Dans quelles conditions matérielles vivent les enfants pauvres? Sans vouloir nier les différences indubitables qui peuvent exister entre familles démunies au Canada, on est frappé de voir à quel point les conditions de pauvreté des enfants se ressemblent. Les enfants nécessaires sont plus susceptibles de vivre dans des logements vétustes ou d'éprouver ce que l'on qualifie souvent de «besoin impérieux de logement». La Société canadienne d'hypothèques et de logement signale que, sur les trois millions de ménages canadiens comptant des enfants de moins de 16 ans, près de 11 p. 100 vivent dans de telles conditions.⁽¹⁹⁾

Que signifie, concrètement, un «besoin impérieux de logement»? Il s'agit de ménages qui doivent consacrer une partie excessive de leur revenu au logement. On a cité au Comité de nombreux cas de ménages dont 50 p. 100, ou même 70 p. 100, du revenu est accaparé par le logement. Ce problème est crucial dans de grandes agglomérations comme Toronto, Vancouver, Edmonton et Calgary. Quand la famille a la chance de ne déboursier qu'entre 30 et 35 p. 100 de son revenu pour le logement, celui-ci laisse souvent à désirer. Les inconvénients peuvent être de divers ordres: piètre chauffage, manque d'eau chaude, mauvaise ventilation, insécurité, et notamment manque d'espace de jeu pour les enfants. Le «besoin impérieux de logement» peut également signifier que la famille vit dans un complexe de logements subventionnés, avec tous les problèmes de délinquance et de vandalisme que l'on y rencontre et qui créent un milieu dans lequel les enfants pauvres sont plus exposés aux difficultés de santé, de développement et autres.

⁽¹⁷⁾ On considère comme «travailleurs pauvres», au sein d'un ménage, la ou les personnes qui ont accumulé au moins 49 semaines de travail rémunéré à plein temps, au cours de l'année, et qui ont moins de 65 ans. Dans les foyers qui ne comprennent qu'un seul travailleur salarié, la règle veut que cette personne soit sur le marché du travail toute l'année. Là où se trouvent deux adultes salariés, il suffit d'une accumulation de temps de travail équivalant à 49 semaines. Cette définition exclut tout revenu gagné par des enfants à charge.

⁽¹⁸⁾ Dan Offord et al., *Ontario Child Health Study*, réalisée par McMaster University et Chedoke McMaster Hospital, en collaboration avec Statistique Canada, Hamilton, Ontario, 1985.

⁽¹⁹⁾ Société canadienne d'hypothèques et de logement, Division de la recherche, *An Assessment of the Number of Children Living in Housing in Core Housing Need 1988*, mars 1989.

Comme on le voit, dresser un tableau de la pauvreté dans l'enfance au Canada n'est guère facile ni plaisant. La tâche se complique encore à cause des différences et variations régionales, et à cause des conditions de vie particulières des enfants autochtones. En gardant ces faits à l'esprit, nous mettrons en relief ici la condition des enfants pauvres au Canada. Un section distincte traite spécifiquement des enfants autochtones.

Les données ne manquent pas sur les conditions de vie des enfants pauvres, conditions qui sont le lot quotidien d'un enfant sur six au Canada. Le nombre d'enfants nécessaires à diminué au cours des années soixante-dix, pour augmenter de nouveau au cours de la récession du début des années quatre-vingt et atteindre un sommet en 1984, avec 1 154 000, soit 20,1 p. 100 de tous les enfants (base de 1978). Heureusement, il est de nouveau en recul (913 000, soit 16,1 p. 100 d'enfants pauvres en 1988 — selon la base de 1986 — ou 875 000, soit 15,4 p. 100, selon la base de 1978); mais il reste encore supérieur à ce qu'il était (14,8 p. 100, selon la base de 1978) avant la récession de 1980.⁽¹²⁾ La pauvreté enfantine marquée en outre des différences notables d'une province à l'autre, puisqu'elle est, par exemple, de 22,6 p. 100 en Saskatchewan et de 20,7 p. 100 à Terre-Neuve, contre seulement 11,9 p. 100 en Ontario.⁽¹³⁾

Entre tous, le sort des enfants de familles monoparentales est le plus inquiétant. Les Données de base sur la pauvreté constatent qu'en 1986, si la majorité des enfants pauvres au Canada vivent encore dans des familles biparentales, les taux de pauvreté des enfants de familles monoparentales, surtout celles ayant une femme à leur tête, et de familles biparentales dirigées par une personne de moins de 24 ans, sont particulièrement élevés.⁽¹⁴⁾ En 1986, 56,1 p. 100 des familles monoparentales dirigées par une femme étaient pauvres (base de 1978). Les mères seules à faible revenu étaient beaucoup plus jeunes que les autres et moins susceptibles d'occuper un emploi.⁽¹⁵⁾

Les familles monoparentales dirigées par un homme affichaient en 1988 un taux de pauvreté de 22,8 p. 100 (base de 1978). La même année (et toujours à partir des données de 1978), 30,2 p. 100 des familles dont le chef avait 24 ans ou moins étaient pauvres.⁽¹⁶⁾ C'est l'instruction qui fait ici la différence, selon les *Données de base sur la pauvreté*. Car parmi ces jeunes chefs de familles démunies, la proportion de ceux qui ont suivi des études postsecondaires est nettement moindre que chez les chefs de familles non démunies du même âge.

(12) *Mémoire au Comité du Conseil national du bien-être social*, p. 2.
 (13) Joan Vance, *La pauvreté au Canada*, Bulletin d'actualité, 88-14F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 12 décembre 1989.
 (14) David P. Ross et Richard Shillington, Conseil canadien du développement social, Ottawa, 1989, p. 47-49 (cité ci-après comme les *Données de base sur la pauvreté*).
 (15) Ross et Shillington (1989), *Données de base sur la pauvreté*, p. 44.
 (16) Ibid., p. 44.

environ 187 000 élèves abandonneront l'école en raison de leur dénuement (voir Annexe 1, *La pauvreté chez les enfants et les mauvais résultats scolaires: coûts économiques et conséquences pour la société*).

Un tel décrochage scolaire pourrait coûter à l'État 620 millions de dollars en prestations d'assurance chômage, et 710 millions en aide sociale, estime-t-on. Par ailleurs, si ce décrochage n'avait pas lieu, les recettes de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial augmenteraient de 7,2 milliards de dollars et les taxes à la consommation de 1,15 milliard. Enfin, les études indiquent que les revenus seraient supérieurs de 23 milliards de dollars, si les jeunes «décrocheurs» pour raison de pauvreté avaient atteint un niveau moyen d'éducation.

A cause de leur scolarisation limitée, les enfants pauvres n'ont que de piètres perspectives d'emploi. Nous savons aujourd'hui que les emplois rémunérés au salaire minimum ne rapportent qu'une fraction du revenu nécessaire aux conditions de vie même les plus frugales. Car le salaire minimum, qui équivalait à 81 p. 100 du seuil de la pauvreté en 1975 (selon la base de données de 1968) ne représentait plus que 42,4 p. 100 de ce seuil en 1990 (base de 1986).⁽¹⁰⁾

Comme l'affirmait une étude menée récemment aux États-Unis, où le problème des enfants pauvres se pose en termes encore plus aigus qu'au Canada, il est «à notre portée» de briser ce cercle vicieux.⁽¹¹⁾ Nombre de témoins nous ont parlé d'interventions efficaces, non déshonorantes et pratiques dans des conditions qui laissent quelque latitude aux familles. Sachant que ces interventions sont possibles et connues, par ailleurs, les dommages et les souffrances, individuels et collectifs, qu'entraîne la pauvreté dans l'enfance, il nous apparaît inconcevable de ne rien faire pour régler le problème. Les experts en sciences sociales et économiques ne cessent de sonner l'alarme: le Canada ne pourra plus prospérer et soutenir longtemps la concurrence mondiale si près d'un sixième de ses enfants continuent à grandir dans l'indigence et dans des conditions qui mettent gravement en péril leurs chances de devenir des citoyens heureux et productifs.

De même, comme l'indiquent les récents développements dans la prévention du crime, si nous voulons vivre dans des collectivités plus sûres et plus saines, nous ne pouvons nous permettre d'ignorer les problèmes que connaissent les jeunes délinquants potentiels, sinon nous devrons en souffrir les conséquences. Les jeunes dans le besoin sont plus exposés à ce risque que les autres. Les enfants sont l'avenir de toute société. Il ne saurait y avoir de meilleur placement pour l'avenir du Canada qu'en investissant dans nos enfants pauvres. Il répugne à notre Comité, de même qu'aux nombreux témoins qui ont comparu devant nous, de justifier seulement par des motifs de gros sous ou de profit économique la nécessité d'éliminer la pauvreté des enfants. Mais s'il le faut, les chiffres sont assez éloquents: ils peuvent parler pour les enfants pauvres, qui ne le peuvent guère. Le présent rapport entend donc ajouter une voix supplémentaire à celles qui défendent déjà les citoyens les plus démunis et les plus vulnérables du Canada.

⁽¹⁰⁾ Conseil canadien de développement social, *Mémoire au Comité*, 2 mars 1990, p. 8.
⁽¹¹⁾ Schorr, L. *Within our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantages*, Doubleday, Toronto, 1988.

Malgré les difficultés techniques qui se posent pour évaluer précisément le nombre d'enfants pauvres au Canada, on ne peut nier qu'un nombre significatif d'enfants canadiens (un sur six)⁽⁷⁾ vivent dans des conditions qui les désavantagent grandement sur le plan social, physique et émotionnel, à court et à long terme. Il est temps que les Canadiens et leurs gouvernements se penchent sérieusement sur cette réalité.

B. Comparaisons internationales

La pauvreté infantine au Canada est demeurée relativement stable (autour de 16 p. 100) ces dernières années. Parmi les pays industrialisés, le Canada n'a cependant guère de quoi se glorifier en ce qui concerne les mesures prises pour assurer le bien-être de ses enfants. Il faut dire que toute comparaison internationale doit être faite avec précaution. Comme le laissent entendre les auteurs des *Données de base sur la pauvreté*, la rareté des informations disponibles et l'incompatibilité des données et des définitions posent de sérieuses contraintes.

Une étude luxembourgeoise (Luxembourg Income Study), notamment, utilise une mesure de pauvreté relative. On calcule, dans un pays donné, le nombre de foyers dont le revenu disponible (après impôt et paiements de transferts) s'élève à moins de la moitié du revenu moyen disponible par foyer dans ce même pays. Cela fournit une mesure plus uniformisée, qui permet les comparaisons entre divers pays. Selon cette méthode, le taux de pauvreté des enfants canadiens, à 16 p. 100 environ, est demeuré plus bas au cours des années que celui des États-Unis, qui s'établit à environ 20 p. 100. Cependant, en comparaison d'autres pays industrialisés, et particulièrement les pays scandinaves, le tableau n'est pas aussi encourageant; car la Norvège et la Suède affichent des taux de 5,6 et 5,2 respectivement.⁽⁸⁾

Les États-Unis et l'Australie ont publié récemment des rapports sur la pauvreté dans l'enfance.⁽⁹⁾ Ces documents brossent des tableaux remarquablement similaires des effets néfastes de la pauvreté. Dans ces pays, de même qu'au Canada, les enfants pauvres éprouvent bien des privations. La recherche et l'expérience mettent en évidence une forte corrélation entre le grand nombre de ces privations et les problèmes sociaux de l'âge adulte, tels que chômage, maladie, invalidité physique et mentale, analphabétisme et délinquance.

C. Pauvreté, faible scolarité et emplois peu lucratifs

Trop souvent, qui est pauvre enfant l'est aussi adulte. Cet engrenage est en partie attribuable aux taux d'abandon scolaire des enfants et adolescents pauvres. À l'aide des données courantes de Statistique Canada, une étude réalisée pour notre Comité estime qu'au cours des vingt prochaines années,

⁽⁷⁾ Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales et de la technologie (ci-après *Délibérations*), 3 avril 1990, fascicule 20, p. 22.
⁽⁸⁾ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Rapport provisoire*, p. 6; Ross et Shillington (1989), *Données de base sur la pauvreté*, p. 85.
⁽⁹⁾ National Center for Children in Poverty, *Five Million Children: A Statistical Profile of Our Poorest Young Citizens*, School of Public Health, Columbia University, New York, 1990; Don Edgard, David Keane et Peter McDonald, *Child Poverty*, Allen and Unwin, Sydney, Australie, 1989.

Canada augmente ce montant de 20 p. cent, afin d'obtenir un chiffre qui corresponde au niveau identifié comme le seuil de faible revenu.

À la base de l'estimation du pourcentage de revenu brut consacré aux besoins courants, se trouvent les enquêtes sur les dépenses des familles, menées épisodiquement par Statistique Canada. Les années où il n'y a pas d'enquêtes, l'organisme fédéral ajuste ses seuils de faible revenu selon les changements de l'indice des prix à la consommation.

Pour établir plus précisément les seuils de faible revenu, les statisticiens tiennent compte de la taille de la famille et de sa situation géographique (urbaine ou rurale). La distinction rurale/urbaine est raffinée encore par la dimension de la communauté: plus celle-ci est grande, plus les seuils seront élevés. Statistique Canada a abouti de la sorte à 35 seuils de faible revenu. Mais certains problèmes demeurent.

L'utilisation des enquêtes sur les dépenses des familles, comme base de calcul des seuils de faible revenu, est problématique parce qu'elle exclut certains groupes de population: les habitants des Territoires, ceux et celles qui vivent en institutions et dans les réserves amérindiennes, ainsi que les membres des Forces armées. De même, les données sur le revenu qui peuvent servir de comparaison avec les seuils de faible revenu, pour évaluer le nombre de gens dans telle ou telle catégorie de revenu, sont tirées des enquêtes annuelles sur les finances des consommateurs, lesquelles font aussi abstraction des groupes de population précités. En conséquence, les chiffres publiés couramment sur la pauvreté excluent les populations pauvres des Territoires et des réserves autochtones.

Une autre source d'erreurs vient du fait que les seuils de faible revenu utilisés correspondent à différentes années d'enquêtes sur les dépenses des familles: 1968, 1978 ou 1986. De nombreux analyses de politique sociale se servent de la base de données de 1986 pour calculer le nombre d'enfants pauvres au Canada. Cependant, Statistique Canada et Santé et Bien-être social Canada continuent d'utiliser la base de données de 1978. Selon les *Données de base sur la pauvreté*, en se servant des chiffres entièrement révisés de 1986 plutôt que de ceux de 1978, on obtient 118 000 familles et 121 000 personnes indépendantes de plus dans la catégorie des faibles revenus. Le nombre d'enfants pauvres varie aussi selon l'âge adopté pour définir les enfants et selon qu'on inclut ou non les jeunes autochtones dans le total.

En se servant de la base de 1978, on arrive en 1988 à un chiffre d'environ 875 000 enfants en situation de pauvreté (à l'exception des groupes mentionnés plus haut).⁽⁵⁾ Avec la base de 1986, par contre, on aboutit, toujours en 1988, à quelque 913 000 enfants pauvres de moins de 16 ans; si on ajoute les adolescents de 16 et 17 ans habitant avec leurs parents, ainsi que les enfants vivant dans les réserves, on arrive à un chiffre dépassant le million: autour de 1,1 million.⁽⁶⁾ C'est pourquoi, après chaque chiffre mentionné dans le présent rapport, on indique entre parenthèses la base de données dont il provient.

⁽⁵⁾ Santé et Bien-être social Canada, *Enfants du Canada, enfants du monde* : mémoire national du Canada pour le Sommet mondial sur l'enfance, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1990.

⁽⁶⁾ David P. Ross et Richard Shillington, *Données de base sur la pauvreté*, Conseil canadien du développement social, Ottawa, 1989. Voir aussi: Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte*, Rapport provisoire, décembre 1989, p.3.

CHAPITRE II : RÉALITÉ INQUIÉTANTE, UN ENFANT SUR SIX VIT DANS LA PAUVRETÉ AU CANADA

Les médias ne cessent de nous projeter les images accablantes des ravages de la pauvreté et de la famine parmi les enfants de l'Inde, d'Afrique et d'Amérique du Sud. Ces réalités nous inspirent des sentiments de douleur, de compassion et de culpabilité, qui débouchent souvent sur des gestes humanitaires concrets. Or, si les Canadiens sont relativement bien informés de la misère qui sévit à l'étranger, ils ont moins conscience, par contre, de la fréquence et de l'ampleur de la pauvreté chez les enfants du Canada.⁽²⁾ Cela peut tenir en partie au fait qu'on associe la pauvreté à certaines images frappantes : ventres ballonnés, visages creusés, yeux enfoncés et corps squelettiques. Dans la mesure où la pauvreté des enfants se présente sous des traits différents au Canada, la gravité du problème peut y échapper à notre conscience. En 1975, un rapport du Conseil national du bien-être social décrivait ce que signifiait la pauvreté pour un enfant au Canada :

«Naitre pauvre, c'est avoir toute votre vie une santé plus chancelante que celle des riches. Naitre pauvre veut dire que vos chances de terminer votre éducation secondaire sont réduites et que la probabilité que vous fassiez des études universitaires est infime. Naitre pauvre augmente vos chances qu'étant adolescent on vous jugera 'délinquant' et qu'on vous mettra en 'maison de correction'. Quand on est pauvre les jeux sont faits : on devra lutter pour monter, toute sa vie. Naitre pauvre est injuste pour un enfant.»⁽³⁾

A. Comment mesurer la pauvreté des enfants au Canada

La définition et l'ampleur de la pauvreté au Canada, comme ailleurs, restent très imprécises. Il existe plusieurs étalons de mesure de la pauvreté, notamment les seuils de faible revenu de Statistique Canada, les seuils de revenu du Conseil canadien de développement social, les seuils de pauvreté du comité du Sénat (d'après le rapport publié en 1971 par le comité présidé par le sénateur David Croll, rapport remis à jour annuellement), divers pourcentages d'assistance sociale provinciale et les directives du Dispendsaire diététique de Montréal. Cependant, les seuils de faible revenu de Statistique Canada sont les mesures les plus utilisées au pays. Statistique Canada n'en parle pas comme de seuils de pauvreté mais indique que les personnes vivant sous ces niveaux de revenu peuvent être dites vivant dans des «conditions précaires». La plupart des analystes en politique sociale considèrent ces niveaux établis par Statistique Canada comme des seuils de pauvreté.

Le calcul des seuils de faible revenu comporte une estimation du pourcentage du revenu brut⁽⁴⁾ que la famille canadienne moyenne consacre à la nourriture, au vêtement et au logement. Statistique

⁽²⁾ Aux fins du présent rapport, on considérera comme pauvre tout enfant qui vit dans une famille dont le revenu est égal ou inférieur aux seuils de faible revenu établis par Statistique Canada. Pour cet organisme, une famille est dite à faible revenu si elle consacre plus de 58,5 p. 100 de son revenu à la nourriture, au logement et au vêtement. Les seuils de faible revenu varient selon la taille de la famille et l'endroit où elle réside, et ils sont mis à jour chaque année pour tenir compte des changements du coût de la vie mesuré au moyen de l'indice des prix à la consommation. En 1988, le seuil de faible revenu était de 23 539 \$ pour une famille de quatre personnes dans un grand centre urbain (de 500 000 habitants ou plus), et de 17 316 \$ pour une famille semblable vivant en milieu rural.

⁽³⁾ *Les enfants pauvres* : Rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, mars 1975.

⁽⁴⁾ Pour calculer le revenu brut, Statistique Canada tient compte des salaires avant retenues à la source, du revenu net tiré d'un emploi indépendant, des revenus de placement, des transferts de l'État, des allocations de formation, des rentes privées, des bourses d'études et des pensions alimentaires.

LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE : VERS UN AVENIR MEILLEUR

CHAPITRE I : MANDAT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a derrière lui une longue tradition de recherche sur les problèmes des enfants canadiens. En 1980, présidé par le sénateur Lorne Bonnell, le Comité publiait son rapport *L'enfant en péril*. Ce document étudiait la relation entre les événements vécus dans l'enfance et le comportement criminel. Par la suite, sous la présidence du sénateur Arthur Tremblay, le Comité publia trois rapports: *Analyse des prestations pour enfants et des prestations aux familles au Canada: document de travail*, en 1985; *Les prestations pour enfants: Proposition d'un supplément de revenu familial garanti*, en 1987; et *La garde des enfants*, en 1988.

Dans un discours au Sénat le 17 mai 1988, la sénatrice Robertson avait attiré l'attention sur la catastrophe humaine et économique que constitue la pauvreté des enfants. Elle se disait déterminée à mener une étude qui ne soit pas une simple énumération des séquelles du dénuement mais qui propose-rait des solutions véritables. Devant l'ampleur de l'entreprise, elle déclarait :

... tous les gouvernements se sont toujours préoccupés d'éliminer la pauvreté. Les moyens dont nous disposons pour l'éliminer sont insuffisants. Sans la recherche appropriée et sans les données nécessaires, nos efforts ne pourront porter que sur les manifestations de la pauvreté et non pas sur ses causes.⁽¹⁾

Le 7 juin 1988, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie nommait un sous-comité, présidé par la sénatrice Brenda Robertson, afin de mener une étude et de présenter un rapport sur le lien entre la pauvreté dans l'enfance et certains problèmes sociaux partiellement coûteux de l'âge adulte, ainsi que sur les mesures qui pourraient atténuer ces problèmes. Le 21 juin 1989, le Comité obtenait du Sénat l'autorisation de poursuivre son étude sur la pauvreté dans l'enfance.

Un Rapport provisoire, intitulé *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte*, (cité ci-après comme le *Rapport provisoire*), fut déposé le 19 décembre 1989. Ce rapport qualifie la pauvreté dans l'enfance de problème social très grave, exigeant une attention immédiate. Poursuivant son étude en 1990, le Comité a :

- 1) évalué de façon plus fouillée le coût social et économique de la pauvreté dans l'enfance; et

- 2) proposé des solutions au problème de la pauvreté des enfants au Canada.

Le présent rapport recommande d'autres changements aux prestations pour les enfants et les familles, et il préconise une intervention à deux volets. Le Comité considère, en effet, qu'on ne réglera le problème de la pauvreté des enfants au Canada qu'en soutenant les revenus, d'un côté, et en fournissant des services, de l'autre.

⁽¹⁾ Débats du Sénat, 17 mai 1988, p. 3408.

30	D. Propositions de solutions de rechange.....
31	1. L'option des prestations sélectives.....
32	2. L'option mixte: des prestations sélectives avec composante uni- verselle.....
32	3. Evaluation des options.....
35	CHAPITRE VI : LES OPTIONS DU CÔTÉ DES SERVICES
36	A. La santé et l'alimentation.....
38	B. L'éducation.....
40	C. Les troubles de comportement et la délinquance juvénile.....
41	D. Le logement.....
45	CHAPITRE VII : CONCLUSIONS.....
46	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....
49	LISTE DES TÉMOINS.....
53	LISTE DES MÉMOIRES.....
55	ANNEXE I.....
91	ANNEXE II.....

TABLE DES MATIÈRES

1	CHAPITRE I : MANDAT DU COMITÉ
3	SIX VIT DANS LA PAUVRETÉ AU CANADA
3	CHAPITRE II : RÉALITÉ INQUIÉTANTE, UN ENFANT SUR
5	A. Comment mesurer la pauvreté des enfants au Canada.....
5	B. Comparaisons internationales.....
5	C. Pauvreté, faible scolarité et emplois peu lucratifs
7	CHAPITRE III : LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE —
7	LA SITUATION AU CANADA
10	A. La pauvreté des enfants autochtones.....
12	B. Peut-on résoudre le problème de la pauvreté des enfants?.....
13	CHAPITRE IV : DES REVENUS ET DES SERVICES,
13	UNE DOUBLE NÉCESSITÉ.....
17	CHAPITRE V : LES REVENUS.....
17	A. L'emploi.....
17	1. À la recherche de niveaux plus élevés d'emploi.....
18	2. Le marché du travail canadien : travailler et rester pauvre.....
19	3. Les besoins particuliers
19	a) Les femmes
20	b) Les autochtones
21	c) L'équité dans l'emploi.....
23	B. Transferts de l'État (soutien du revenu).....
24	1. Les allocations familiales.....
25	2. Le crédit d'impôt remboursable pour enfants.....
26	3. Le Régime d'assistance du Canada.....
29	C. Les options de soutien du revenu : évaluation de l'incidence des
29	changements récents.....
29	1. Familles à soutien unique.....
30	2. Familles à deux soutiens.....
30	3. Familles monoparentales.....

REMERCIEMENTS

Le Comité tient à remercier M^{mes} Sandra Harder et Joan Vance, attachées de recherche à la Bibliothèque du Parlement, pour le travail de recherche effectué pour ce rapport. Le Comité remercie également M. Ken Battle, M. Richard Shillington et M. David P. Ross, consultants extérieurs, M^{me} Patricia MacDonald, administrateur de la recherche rattachée au Centre parlementaire, ainsi que M. Serge Pelletier, le greffier du Comité.

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 31 janvier 1991

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de déposer son

VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à étudier et à faire rapport sur le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes, a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, entrepris cet examen et présente maintenant son rapport final intitulé *La pauvreté dans l'enfance: vers un avenir meilleur*.

Respectueusement vôtre,

Le président
LORNA MARSDEN

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 29 janvier 1991 :

L'honorable sénateur Robertson propose, appuyé par l'honorable sénateur Comeau,
Avec la permission du Sénat et nonobstant l'article 45(1)a) du Règlement,

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 décembre 1989 et l'ordre de renvoi du 27 juin 1990, le Comité permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie qui a été autorisé à poursuivre son étude sur la pauvreté dans l'enfance au Canada, soit habilité à présenter son rapport au plus tard le jeudi 28 mars 1991.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Gordon Barnhart
Greffier du Sénat

ORDRES DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin 1989 :

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 20 décembre 1989 :

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présentée au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 27 juin 1990 :

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Leblanc (*Sauvel*),

Que l'ordre de renvoi du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie du 20 décembre 1989, concernant la pauvreté dans l'enfance, soit modifié en retranchant les mots « 29 juin 1990 » et en les remplaçant par les mots « 31 octobre 1990 ».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MEMBRES

Présidente: L'honorable sénateur Lorna Marsden

Vice-présidente: L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs

Jack Austin, P.C.

Peter Bosa

Paul David

Philippe Gigantès

Jacques Hébert

Michael Kirby

Thérèse Lavoie-Roux

*Allan MacEachen, P.C.

(ou Royce Frith)

**Membres d'office*

Remarque: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bonnell, Cochrane, Doyle, Ha-dasz, Rossiter, Spivak et Tremblay ont aussi participé aux travaux du Comité.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin 1989 :

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Turner,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner le lien qui existe entre la pauvreté de l'enfance et certains problèmes sociaux aigus et coûteux qui se manifestent à l'âge adulte et les mesures susceptibles d'atténuer ces problèmes; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1989.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 20 décembre 1989 :

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du dixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (date du rapport final sur l'étude sur la pauvreté de l'enfance reportée), présentée au Sénat le 19 décembre 1989.

Après débat,

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt, que le rapport soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 27 juin 1990 :

L'honorable sénateur Marsden propose, appuyé par l'honorable sénateur Leblanc (*Sauvel*),

Que l'ordre de renvoi du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie du 20 décembre 1989, concernant la pauvreté dans l'enfance, soit modifié en retranchant les mots « 29 juin 1990 » et en les remplaçant par les mots « 31 octobre 1990 ».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MEMBRES

Présidente: L'honorable sénateur Lorna Marsden

Vice-présidente: L'honorable sénateur Brenda Robertson

et

Les honorables sénateurs

Jack Austin, P.C.

Peter Bosa

Paul David

Philippe Gigantès

Jacques Hébert

Michael Kirby

Thérèse Lavoie-Roux

*Allan MacEachen, P.C.

(ou Royce Frith)

**Membres d'office*

Remarque: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bonnell, Cochrane, Doyle, Ha-dasz, Rossiter, Spivak et Tremblay ont aussi participé aux travaux du Comité.

**LA PAUVRETÉ
DANS L'ENFANCE :
VERS UN AVENIR
MEILLEUR**



**Comité sénatorial
permanent des
affaires sociales, des
sciences et de la technologie**

**Présidente
L'honorable Lorna Marsden
Vice-présidente
L'honorable Brenda Robertson
Deuxième session
Trente-quatrième Parlement**

Janvier 1991

©Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1991

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées

et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Edition

Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue XC28-342/1-01

ISBN 0-660-56449-1

LA PAUVRETÉ DANS L'ENFANCE : VERS UN AVENIR MEILLEUR



Comité sénatorial
permanent des
affaires sociales, des
sciences et de la technologie

Présidente
L'honorable Lorna Marsden
Vice-présidente
L'honorable Brenda Robertson
Deuxième session
Trente-quatrième Parlement

Janvier 1991

